



2005-10-27

Dnr 117-4568-05

Till punkt 5

TILLSYNS- OCH  
FÖRESKRIFTSRÅDET

KANSLIET

Marie Eriksson  
Tel. 08-698 11 49

marie.eriksson@naturvardsverket.se

## Dokumentation från ToFR:s workshop om tillsynsvägledning 2005-10-14, av Marie Eriksson

Workshopen "På väg till en bättre tillsynsvägledning" som hölls den 14 oktober på Naturvårdsverket samlade deltagare från statliga, regionala och kommunala tillsynsmyndigheter inom ToFR till en arbetsdag om tillsynsvägledning.

*Robert Andrén*, ToFR:s kansli inledde workshopen med att hälsa alla välkomna. Han nämnde att tillsynsvägledning är en viktig fråga som också är prioriterad av ToFR under 2005/2006. Syftet med dagens workshop är att få en bättre bild av hur myndigheterna arbetar med tillsynsvägledning, ge idéer till förbättringar, stärka samarbetet och göra det enklare att arbeta. "Keep things as simple as possible, but not simpler than that".

*Ann-Sofie Eriksson*, Sveriges Kommuner och Landsting och ledamot i ToFR fortsatte med att referera till de diskussioner som förts i Tillsyns- och föreskriftsrådet om hur man kan arbeta med tillsynsvägledning.

Tillsynsvägledning innebär inte bara uppföljning och utvärdering utan även samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

### Hur arbetar de tillsynsvägledande myndigheterna med tillsynsvägledning?

#### "Bordet runt"

**Socialstyrelsen** ansvarar för tillsynsvägledning och normering inom hälsoskyddsområdet. Kommunerna har ett stort behov av att få tillgång till bra underlag för tillsynen och därför tar Socialstyrelsen fram handböcker, allmänna råd, kunskapssammanställningar, riskbedömningar m.m. Tillsynsvägledning sker bland annat via kommunträffar, information via e-postlista (ca.800 deltagare) och rådgivning (ca.50 st. samtal/vecka och runt 400 ärenden om året). Ett nationellt tillsynsprojekt genomförs per år. I år handlade det om höga ljudnivåer, år 2006 blir det om radon och 2007 om dricksvatten. En miljöhälsorapport tas fram vart fjärde år och den kan användas främst som prioriteringsunderlag. Nyckelord:

**Aktivitet** - för att kunna vägleda behöver man vara aktiv, konkret och beredd på konsekvenser. **Tillgänglighet** – svara, ge råd och lyssna på behov. **Tydlighet** – vad Socialstyrelsen tycker inom olika områden och vilken tolkning man gör.

**Kemikalieinspektionen** lägger ned mest resurser på **stöd och råd** när det gäller tillsynsvägledning. Ansvar i kemikalieområdet är uppdelat så att Kemikalieinspektionen ansvarar för de inneboende egenskaperna hos kemikalierna, Arbetsmiljöverket för kemikalier i arbetsmiljön och Naturvårdsverket för kemikalier i den yttre miljön. När det gäller kemikalier i varor så finns detta dåligt reglerat i lagstiftningen. Viktiga utgångspunkter för kemikaliatillsynen är den **harmoniserade lagstiftningen, fri rörlighet** av varor och tjänster (vikten av att behandla företagen lika) samt hög **kompetens** när det gäller kemi, toxikologi och ekotoxikologi. Tillsynsvägledning sker bland annat genom utbildning (5 p kurs i kemikaliatillsyn), länsstyrelsekonferenser och seminarier, Råd&Tips, faktablad, hemsidan med särskild ingång för inspektörer, medverkan/samverkan i regionala projekt, medföljare vid inspektioner samt telefon och mail - frågor/svar, se bifogade OH-bilder.

**Läkemedelsverket** arbetar inom miljöbalksområdet med tillsynsvägledning om kosmetiska och hygieniska produkter. Området rymmer fyra tjänster och i snitt en halv tjänst av dessa läggs ned på tillsynsvägledning. Webbplatsen är en viktig kanal och Läkemedelsverket prioriterar tillsynsvägledningen. Än så länge råder liten efterfrågan på tillsynsvägledning och det är få kommuner som arbetar med området kosmetiska och hygieniska produkter. Man satsar på att delta och stödja kommunernas tillsynsprojekt och försöker ge snabba råd och svar på förfrågningar. Därutöver tar Läkemedelsverket en del ärenden av principiell natur och deltar som föreläsare på Kemikalieinspektionens utbildning i Kemikaliatillsyn. För närvarande finns planer på en egen endagsutbildning. Lathundar tas fram men inga allmänna råd eller handböcker. Nyckelord: **Stöd och råd** till de operativa tillsynsmyndigheterna, **snabba besked, tillförlitlighet och rättssäkerhet** samt **webbplatsen** (mer tillsynsvägledning via webbplatsen som kanal).

**Naturvårdsverket** utgår alltid i sin tillsynsvägledning från 3 § tillsynsförordningen och tillsynsvägledningens tre ben dvs. stöd och råd, samordning samt uppföljning och utvärdering, se bifogade OH-bilder. Naturvårdsverket ansvarar för tillsynsvägledning inom ett stort område inom miljöbalken. Ansvarsområdet rymmer t.ex. generella frågor om tillämpning av miljöbalken, tillsyn och miljömål, metoder, vattenverksamhet, grön tillsyn - skyddade områden, vissa kemikaliefrågor, efterbehandling av förorenad mark, avfall och miljöfarlig verksamhet. När det gäller **stöd och råd** arbetar Naturvårdsverket med webbplatsen, nyhetsbrevet Tillsynsnytt, konferenser, kurser, allmänna råd och handböcker samt annat skriftligt vägledningsmaterial. Principer är att använda sig av webbplatsen och det personliga mötet med målgrupperna som är länsstyrelser och kommuner. **Samordningen** sker framförallt via nätverk, Miljösamverkan Sverige och Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR). Principerna för Naturvårdsverkets samordning är brukarperspektiv, synergieffekter, samsyn och uppdrag (att medverka i ToFR). **Uppföljning och utvärdering** sker dels genom egna projekt, dels gemensamma inom ToFR. Principerna för Naturvårdsverkets arbete är att utvärderingen ska vara stödjande och leda till bättre operativ tillsyn, användningen av resultatet ska stå i fokus, utvärderingstrappan ska användas för att erhålla systematiskt arbetssätt och brukarperspektivet. Som ett fjärde ben i tillsynsvägledningen arbetar Naturvårdsverket med **forskning och utveckling**. Styrkan i myndighetens arbetssätt med tillsynsvägledning är det systematiska arbetet med tillsynsvägledningsbegreppet, att man tänker utveckling samt arbetar medvetet med kommunikation. Svagheter är att det finns ett hårt tryck utifrån, vilket föranleder frågan gör vi rätt saker? Att man hittills arbetat med för lite uppföljning och utvärdering samt samordningen internt inom Naturvårdsverket. Nyckelord: **Samverkan, helhetssyn, utveckling, kommunikation och**

**brukarperspektivet** (vad behöver de som ska vägledas).

**Fiskeriverket** har Fiskelagen som huvudlagstiftning men ansvarar inom miljöbalken för fiskodlingar som miljöfarlig verksamhet och delar av kap.13. När det gäller fiskodlingar är Fiskeriverket beroende av samsyn med Naturvårdsverket. **Stöd och råd** ges via ca. 15-20 frågor per år. Register över fiskodlingarna finns.

**Jordbruksverkets** ansvarsområden inom miljöbalken är miljöhänsyn i jordbruket, reglering av växtnäringsförluster, miljöfarlig verksamhet inom jordbruksområdet samt delar av kap 13. Ett nytt område som har tillkommit i och med tvärvillkoren är hur man kontrollerar stöd. Jordbruksverket försöker förbättra lagstiftningen inom sitt ansvarsområde vilket också kommer att underlätta tillsynsvägledningen. Utgångspunkten för tillsynsvägledningen är 3 § tillsynsförordningen. **Uppföljning och utvärdering** har man inte arbetat speciellt mycket med men vill lägga mer tid på detta framöver. Samordning via ToFR:s uppföljningsenkät är mycket bra. Det övergripande ansvaret för jordbruk och djurhållning är ett brett område som kräver god **samordning** bland annat centralt. Jordbruksverket har också mycket kontakter med länsstyrelserna beträffande åtgärder riktade till verksamhetsutövarna. Mest resurser läggs ned på **stöd och råd** som i huvudsak är riktat till verksamhetsutövarna men som är till nytta även för de operativa tillsynsmyndigheterna. Det finns tydliga kopplingar till miljömålsarbetet. Nyckelord: **Rättssäkerhet och konsekvens** i lagstiftningen.

**Länsstyrelsen i Norrbottens län** arbetar med regional tillsynsvägledning utifrån definitionen i 3 § tillsynsförordningen. En kommunträff hålls per år. Länsstyrelsen har besökt länets 14 st. kommuner för **uppföljning** av hur tillsynsförordningens krav uppfylls. Nu ska en ny besöksrunda göras för att titta på rutiner och det konkreta tillsynsarbetet. **Stöd och råd** ges framförallt genom telefonkontakter. **Samordning** sker via ett tillsynsråd. Länet är uppdelat i fyra olika grupper och rådet består av en representant från varje grupp, Sveriges kommuner och landsting samt länsstyrelsen.

**Länsstyrelsen i Gävleborgs län** utgår också ifrån § 3 tillsynsförordningen. Länsstyrelsen arbetar mycket med **samordning** samt **råd och stöd** och avsätter ganska mycket resurser på tillsynsvägledning. Kommunträffar hålls två gånger per år i olika gruppkonstellationer. Länsstyrelsen åker och träffar kommunerna på plats. **Uppföljning** via kommunbesök ska genomföras nästa år.

**Länsstyrelsen i Västra Götalands län** arbetar med bredd med regional tillsynsvägledning. Kommunbesök görs för **uppföljning och utvärdering** av den operativa tillsynen. Det tar sex år att besöka alla 49 st. kommuner i länet. **Samordning** sker via Miljösamverkan Västra Götaland som utför ca. 10 projekt per år varav ca. 3 st är rena tillsynsprojekt. Information, **stöd och råd** ges bland annat genom seminarier (5-10 st per år), utskick via e-postgrupp, webbplatsen och stöd i enskilda ärenden. Följande utvecklingsbehov finns för att förbättra tillsynsvägledningen: Mer tillsynsvägledning om vattenverksamhet och naturvård. Likartad tillsynsvägledning mellan län. Miljösamverkan Sverige. Uppföljning av överklagade ärenden och särskilda temadagar för att dra lärdomar.

De kommunala representanterna från **Karlstads kommun** och **Eskilstuna kommun** samt från **Sveriges Kommuner och Landsting** gjorde följande reflektioner:

- Mycket sker inom tillsynsvägledningsområdet men myndigheterna arbetar olika.
- Endast Naturvårdsverket tog upp miljökvalitetsmålen. Hur ser de övriga på det?

- Vem kan svara (expert)? System måste finnas.
  - Helhetsgrepp är önskvärt och sammanhang t.ex. vid uppföljning och utvärdering
  - Centrala vägledande myndigheter borde utnyttja den regionala kraften bättre som plattform för tillsynsvägledningen. Oerhört viktigt med brett riktat regionalt stöd.
  - Centrala verk borde samverka ännu mer.
  - Myndigheter har olika förutsättningar att vägleda och kommuner är mycket olika. Bra tillsyn beror dock på både och...
  - Tillsynsvägledande myndigheter måste aktivt föra ut vägledningen. Operativa tillsynsmyndigheter vet inte vad man ska fråga om.
  - Det behövs en större tydlighet i vad för slags vägledning som erbjuds och vilka förväntningar man därmed kan ha på tillsynsvägledningen.
  - Tillsynsvägledande myndighet bör kunna peka ut vad som är viktigt t.ex. vilka miljömål ska vi arbeta med och vad som kan göras ute på kommunerna.
- Nyckelord: **Återkoppling**, **dialog** mellan tillsynsvägledande myndighet och operativ tillsynsmyndighet (fler och nya former), **expertis** (system för att hitta expertis), **tillgänglighet** och **begripligt och konkret stöd**.

## Summering

*Robert Andrén* lade till nyckelorden **arenor** – vilka finns? Vilka behövs? Samt **prioritering**. Han fortsatte med en kort summering.

Nyckelorden kan grupperas i tre grupper:

1. Förutsättningar; harmoniserad lagstiftning, fri rörlighet, § 3 tillsynsförordningen, rättsäkerhet och konsekvens i lagstiftningen, arenor, dialog, webbplatser, brukarperspektivet
2. Mål; aktivitet, tillgänglighet, tydlighet, snabba besked, helhetssyn, utveckling, rättssäkerhet
3. Vissa som sticker ut lite mer såsom samverkan, kompetens (expertis), kommunikation, prioritering

Likheter/olikheter mellan myndigheternas tillsynsvägledning

Stöd och råd i fokus

Länsstyrelserna arbetar likartat

Skillnader finns i verktyg t.ex. betydelsen av allmänna råd.

Samordning – vad inryms?

I vilken grad vi berörs av harmoniserad lagstiftning.

Styrkor/svagheter i myndigheternas arbetssätt

Träffar de vägledda

En styrka att vara medveten om svagheter

För lite uppföljning och utvärdering

För många olika signaler

Förväntningar? Pratar vi samma språk?

Sammanfattningsvis framträder en bild av tillsynsvägledningen med stora variationer både inom och mellan nivåerna och ett stort behov av samverkan.

Det finns generellt höga förväntningar på tillsynsvägledning och hög ambitionsnivå.

## Gruppdiskussion

### Redovisning av gruppdiskussionen

Eftermiddagen ägnades åt att diskutera med cirkulerande grupper vid fyra stationer med olika frågor som har sina utgångspunkter från förmiddagen.

#### Fråga 1. Vari ligger mervärdet av en gemensam syn på tillsynsvägledning?

- Nå miljøbalkens mål (1:1 MB)
- Effektivare tillsyn – enklare (arbetsro) för de operativa tillsynsmyndigheterna
- Nöjdare och bättre verksamhetsutövare
- Tillfredsställa regeringen
- Enklare att samarbeta
- Ökad rättssäkerhet
- Kommunikationen blir tydligare/enklare

Innebär bland annat: synkroniserade budskap och aktiviteter, gemensamma begrepp (26 kap. 2 kap.), överens om hur man gör uppföljning och utvärdering, tydlighet när man inte är överens, klargjorda förväntningar, proaktiva - vad kommer att hända.

#### Fråga 2. Vilka faktorer gör att myndigheter lägger tyngdpunkten i tillsynsvägledningen olika?

- Myndigheternas olika tradition och kultur (egen erfarenhet av operativ tillsyn)
- De yttre kraven på myndigheten (expertisförväntan)
- Kunskap om behoven
- Myndigheternas resurser
- Omvärldsförändringar snabbare
- "Personkopplat"
- Signalsystemet inom och mellan
- Uppföljning och utvärdering är ett nytt område
- Kunskap om lagstiftning hos kommuner
- EU-olika krav
- Det finns ingen gemensam syn på tillsynsvägledning
- Det saknas gemensamma prioriteringar mellan miljö kvalitetsmålen som påverkar tillsynsvägledningen

#### Fråga 3. Vad innebär god tillsynsvägledning?

- Tillsyn och tillsynsvägledning anpassas till den nivå där man kan åtgärda ett konkret problem. Aktiv rolltagning även i normering
- Kunskap och medvetenhet om rollerna. Samverkan utifrån tydliggjorda roller
- Synkroniserad tillsyn över landet i olika frågor. Miljömålstänk t.ex. nationella tillsynskampanjer utifrån resultatet från miljömålsuppföljningen
- Stärkt regional tillsynsvägledning
- Rätt avläsning av målgruppen och lyhördhet för mottagarens behov.
- Lärande via uppföljning och utvärdering av tillsyn och tillsynsvägledning
- Konkret (guidelines, checklistor, hjälpreda)
- Dialog-återkoppling centralt, regionalt, lokalt

#### **Fråga 4. Vilka möjligheter till ökad samordning mellan de tillsynsvägledande myndigheterna ger t.ex. de framkomna styrkorna/svagheter i arbetssätt?**

- Utveckla 2-stegsmodellen – central tillsynsvägledning stärker regional
- Skapa fler arenor där tillsynsvägledningsmyndigheterna syns tillsammans (centralt och/eller regionalt)
- "Clustra" frågor över centrala myndighetsgränser t.ex. bekämpningsmedel
- Utnyttja ToFR:s webbplats mer
- Skapa förutsättningar för att återföra erfarenheter via coaching av den som inte kommit lika långt
- Utveckla IRI-granskningsmodellen för svenska förhållanden
- En länsstyrelse tar ansvar för expertrollen för ett visst sakområde
- Handläggartreffen
- Gemensamma centrala tillsynskampanjer
- Tidig input till de operativa myndigheternas tillsynsplanering och kompetensutveckling

*Robert Andrén* sammanfattade workshopen och undrade vad auditoriet tänkte göra inom sina egna organisationer med det som diskuterats under dagen. Han ansåg att processen måste ledas vidare genom att konkreta lösningar och åtgärder tas fram och arenor för detta hittas. Han bad också auditoriet att tänka efter på hur ToFR som samverkansorgan kan användas bättre av de inblandade aktörerna utifrån den samråds- och samverkansroll som Rådet har. Robert påpekade att synpunkterna och idéerna från workshopen kommer att vara en del av Rådets fortsatta arbete med tillsynsvägledning och att med fortsatt process kan sägas att vi är på väg mot en bättre tillsynsvägledning.

Vid anteckningarna

Marie Eriksson