

Kommittédirektiv

Översyn av myndigheterna inom miljöområdet



Dir.
2013:101

Beslut vid regeringssammanträde den 14 november 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under Miljödepartementet. Myndighetsstrukturen bör i ökad grad underlätta regeringens styrning och utveckla förvaltningen.

- Utredaren ska bl.a. beskriva rådande myndighets- och verksamhetsstruktur hos myndigheterna under Miljödepartementet,
- kartlägga ansvarsfördelningen mellan de centrala förvaltningsmyndigheterna Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Strålsäkerhetsmyndigheten, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande samt stiftelserna Stockholms internationella miljöinstitut, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning och Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning,
- vid behov lämna förslag till förändringar för ansvarsfördelningen mellan myndigheterna,
- lämna förslag på hur myndighetsstrukturen kan effektiviseras och om utredaren bedömer det som effektivare även

föreslå att verksamheter inom nuvarande myndigheter bör bedrivas i någon annan verksamhetsform,

- tydliggöra hur myndighetsstrukturen kan förstärka insatserna för prövning, tillsyn, tillsynsvägledning och miljöövervakning samt för analys, uppföljning och utvärdering,
- lämna förslag på hur regeringens styrning av myndigheter och verksamheter kan utvecklas, och
- redovisa de ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenserna av förslagen.

I översynen ingår även att identifiera gränssnitt mellan ovan nämnda myndigheter och övriga statliga myndigheter inom miljömålssystemet. Eventuella verksamhetsöverlappningar som inte är ändamålsenliga ska beskrivas. I denna del ska utredaren särskilt samråda med Statskontoret.

Kartläggningdelen i uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 1 september 2014. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 mars 2015.

Bakgrund

År 1999 fastställde riksdagen de långsiktiga miljökvalitetsmål som miljöpolitiken ska vila på. Utgångspunkten var att lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen var lösta.

Miljökvalitetsmålen innebar att miljöarbetet blev tydligare strukturerat och mer effektivt. Vissa förändringar av systemet genomfördes år 2010, bl.a. beslutade riksdagen om en ny målstruktur som innebär att miljöarbetet ska vara strukturerat med generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Naturvårdsverket ska samordna miljömålsuppföljning och informationsförsörjning och vägleda de ca 25 myndigheter som har ett ansvar i miljömålssystemet. Begreppen kunskap och kunskapsstyrning utgör en hörnsten, där samtliga myndigheter med ansvar i miljömålssystemet har viktiga roller. Detta gäller

även prövning och tillsyn, där ett flertal myndigheter har olika roller och ansvar inom miljöområdet.

Såväl tillämpningen av miljölagstiftningen som det övriga arbete som sker för att nå generationsmålet och miljö-kvalitetsmålen ställer krav på de centrala miljömyndigheternas möjligheter att skapa överblick och samordning. Arbetet måste också ta hänsyn till hur andra samhällsintressen och målsättningar påverkas, så att målkonflikter tydliggörs och kan lösas så effektivt som möjligt. Stora utmaningar finns inom en rad sektorer, bland annat transportsektorn, areella näringar och energiområdet. Trots de anpassningar som successivt gjorts av den statliga miljöförvaltningen finns skäl att överväga vilken struktur som bäst kan svara mot dagens och framtidens miljömässiga utmaningar. Den påtagligt globala dimensionen i miljöarbetet, klimatfrågan, de allt mer utsatta ekosystemen, befolkningsfrågan och de utmaningar som energibehov och försörjning ställer ger utrymme för nya ställningstaganden och gör att det behövs nya synsätt. Miljöförvaltningen behöver värdera och möta komplicerade risker, förändringar med allt snabbare förlopp samt påverkan på ekosystem som rör mark, luft, hav och vatten. Ett offentligt åtagande, såväl nationellt som internationellt, kring de stora miljöfrågorna och miljö-kvalitetsmålen är numera självklart men vilken struktur krävs och hur ska den framtida förvaltningen bäst organiseras för att nå dit?

Statlig myndighetsstruktur under förändring

Förändringar har skett och sker inom den statliga förvaltningen i syfte att renodla och effektivisera förvaltningen. Under hela 1990-talet och början av 2000-talet minskade antalet statliga myndigheter. Den främsta anledningen var att många små regionala och lokala myndigheter slogs samman till större enheter och i flera fall ombildades till en nationell myndighet. Minskningen har fortsatt under de senaste åren, men takten har avtagit. Statskontoret redovisar utvecklingen av antalet myndigheter i rapporten Den offentliga sektorn i korthet – utvecklingen 2012. Behovet av uppföljning och utvärdering har inneburit

etablering av en rad analysmyndigheter som ett komplement till de centrala stabsmyndigheterna.

Generella förvaltningsmässiga mål har lyfts fram för en innovativ och samverkande statsförvaltning, som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. Dessa frågor behandlas i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Offentlig verksamhet ska vara rättssäker, effektiv, öppen och tillgänglig, bedrivs sakligt, opartiskt och med stor noggrannhet samtidigt som resurserna används så effektivt som möjligt. En strävan har varit att organisera statsförvaltningen så att ansvarsförhållanden för olika frågor blir tydliga och onödiga överlapp undviks. Samverkan mellan myndigheter behöver utvecklas, dels av effektivitetsskäl, dels för att medborgare och andra intressenter förväntar sig att staten uppträder samordnat och effektivt.

Trots att förändringarna varit omfattande, finns utrymme för fortsatt utveckling. Förvaltningskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande, SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, att förändringar av statsförvaltningen ofta skett inom ramen för olika mer eller mindre avgränsade områden. Kommittén efterlyste bredare, mer systematiska och omfattande analyser av myndigheterna och deras uppgifter, exempelvis genom att hela myndighetsstrukturen under ett departement belyses. Styretredningen tog i sitt betänkande, SOU 2007:75 Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, upp regeringens sektoriserade eller ”stuprörsmässiga” styrning som ett problem, eftersom ett alltför ensidigt fokus på enskilda myndigheter utan koppling till hela processer eller större sammanhang minskar möjligheterna till effektiv samordning mellan myndigheter.

Helhetssyn för en framtidsinriktad och effektiv statlig miljöförvaltning

Fokus för de senaste årens reformer inom statsförvaltningen har varit att klargöra statens roll och uppgifter, effektivisera resurser, sätta medborgare och företag i centrum samt att förbättra styrningen genom tydligare rollfördelning och bättre dialog mellan regeringen och myndigheterna (prop. 2009/10:175, s. 25). Regeringens styrning av myndigheterna inom miljöområdet utgör inget undantag. Under de senaste åren har instruktionerna för flertalet av dessa myndigheter setts över och verksamhetsdelarna i regleringsbrevens reducerats för att minska detaljstyrningen och ge förutsättningar för en mer strategisk styrning av myndigheter och verksamheter. Dialogen och kontakterna mellan departementet och myndigheterna har ökat och utvecklat en fastare struktur.

Regeringens styrning inom miljöområdet sker genom ett antal centrala förvaltningsmyndigheter och genom länsstyrelserna samt indirekt även genom kommunerna. Både länsstyrelserna och kommunerna har ansvar för bland annat tillsyn och prövning av verksamheter samt skydd och övervakning av områden och arter. Kommunerna har också en nyckelroll i övrigt genom tillämpningen av miljöbalken och genom ansvaret för den fysiska planeringen, en roll som har lyfts fram allt mer under senare år. Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Havs- och vattenmyndigheten är centrala miljömyndigheter, både i kraft av sina ansvarsuppgifter och sina koordinerande, utredande och planerande roller inom vitt skilda delar av miljöpolitiken.

Vissa strukturella förändringar som rör miljömyndigheterna har genomförts under senare år. Strålsäkerhetsmyndigheten bildades 2008 genom en sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion, med syfte att uppnå en bättre samordning av strålsäkerhetsarbetet. Genom inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten år 2011 kan ökat fokus läggas på bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av våra ytvatten och havsområden. Förutsättningar skapades också för en hållbar fiskeriförvaltning och utveckling av en

sammanhållen fysisk havsplanering. Den nya myndigheten samlade resurser från dåvarande Fiskeriverket, som avvecklades, samt delar av Naturvårdsverket, samtidigt som vissa förvaltningsmässigt motiverade justeringar genomfördes. Det innebär att Fiskeriverkets operativa forsknings- och datainsamlingsverksamhet fördes till Sveriges lantbruksuniversitet med Havs- och vattenmyndigheten som ansvarig beställare av datainsamlingsverksamheten och att näringsfrämjande uppgifter fördes till Statens jordbruksverk. Efter en första verksamhetsperiod finns nu skäl att närmare följa upp och analysera effekterna av myndighetsreformen.

Organisationen av forskningsråden som t.ex. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande och forskningsstiftelserna som t.ex. Stiftelsen för miljöstrategisk forskning och Stiftelsen för internationella Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet har behandlats i propositionen om forskning och innovations (prop. 2012/13:30) och behöver därför inte omfattas av översynen.

Naturvårdsverkets samlade verksamhet analyserades närmast i en särskild granskning under 2007–2008 (SOU 2008:62, Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket). Den övergripande bedömningen var att verket i många avseenden bedrev ett förtjänstfullt arbete, men hade svårigheter att fullt ut uppfylla de omfattande krav som ställdes. Utredaren konstaterade att hela myndighetsorganisationen för det nationella miljöarbetet behövde ses över i ett större perspektiv. Trots de justeringar som därefter skett avseende uppdraget till Naturvårdsverket, många som en följd av utredningens förslag, kvarstår behovet av en genomgripande översyn av myndigheterna inom miljöområdet. Utöver ovan nämnda tre myndigheter har Miljödepartementet huvudmannaskapet för Kemikalieinspektionen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.

Förvaltningen inom miljöområdet måste ha beredskap för flexibilitet och förändring för att kunna möta nya insikter om utvecklingen inom miljöområdet och de krav som ställs på

åtgärder. Då valmöjligheterna för medborgare och företag ökar, ställs också högre krav på förvaltningens förmåga att beställa och förmedla relevanta kunskaper som stöd för det praktiska miljöarbetet. Öppenhet krävs för innovationer, nya lösningar och kontinuerlig uppföljning och återkoppling. Miljöarbetet förutsätter ett samordnat system för såväl övervakning av tillstånden i miljön som tillämpningen av miljölagstiftningen, inte bara nationellt utan även internationellt. Miljöpolitiken formas i en värld där tempot blir snabbare och behovet av adekvata åtgärder allt viktigare.

Centrala mål i miljöpolitiken är klimatfrågan, den biologiska mångfalden, våra havs- och vattenområden och kemikaliesamhällets allt mer komplicerade struktur och långsiktiga effekter. Regeringen betonade i miljömålspropositionen (prop. 2009/10:155) behovet av att utvärdera styrmedel och myndigheternas arbete inom miljömålssystemet. Den parlamentariska Miljömålsberedningen har därefter påbörjat ett långsiktigt uppdrag kring strategier och etappmål. Sammantaget innebär utvecklingen att behovet av analys- och utvärderingsinsatser har fått ökad betydelse.

Genomförandet av miljöpolitiken har i ökande utsträckning integrerats i andra politikområden med ett stort antal myndigheter som delansvariga för arbetet med att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Dessutom har ansvaret för prövning och tillsyn enligt miljöbalken delats mellan en rad olika myndigheter. Detta innebär sammantaget att behovet av samarbete och samordning ökar. Det internationella arbetet har successivt ökat i omfattning under en längre tid och är i dag en stor del av verksamheten inom EU och i annat internationellt samarbete. Detta innebär att myndigheter inom sitt ansvarsområde har i uppgift att bistå regeringen i arbetet inom EU och internationellt med att nå de nationella miljökvalitetsmålen, att påverka miljölagstiftningen inom EU, driva miljöfrågor i olika internationella forum samt att bidra till målen för Sveriges politik för en global utveckling. Hittills har dock förändringarna av de centrala miljömyndigheterna och deras ansvar varit begränsade. Roller och inbördes ansvarsfördelning hos myndigheterna under Miljödepartementet har

inte setts över i sin helhet. En sådan översyn kan förnya miljöarbetet, ge underlag för effektiviseringar och öka måluppfyllelsen.

Statskontoret har regeringens uppdrag (dnr M2013/234/Ma) att utvärdera det arbete som utförs av de 25 myndigheter som har ansvar i miljömålssystemet. Statskontoret ska utvärdera hur myndigheternas miljöarbete bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. I uppdraget som ska redovisas den 31 mars 2014 analysera om statsförvaltningens resurser används effektivt i miljömålssystemet.

Uppdraget

Utgångspunkter och genomförande

En utredare ska efter kartläggning analysera hur regeringen genom myndigheterna under Miljödepartementet kan verka för ett effektivt och långsiktigt hållbart miljöarbete, med fokus på det generationsmål och de miljö kvalitetsmål som riksdagen fastställt. Utredaren ska ta ställning till och vid behov lämna förslag till en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande som i ökad grad kan underlätta regeringens styrning och utveckla förvaltningen mot en stödjande, samordnande och pådrivande kraft inom Miljödepartementets område såväl nationellt som inom EU och internationellt. En utgångspunkt för arbetet är vidare att säkerställa strukturer som ger goda förutsättningar för prövning, tillsyn, och tillsynsvägledning samt för analys, uppföljning och utvärdering inom området.

Utredaren ska i fråga om myndigheterna under Miljödepartementet

1. kartlägga rådande myndighets- och verksamhetsstruktur, ansvarsfördelning och funktioner,
2. beskriva de strukturella förändringar som skett av den statliga miljöförvaltningen under senare decennier,
3. kartlägga myndigheternas effektivitet och ändamålsenlighet utifrån angivna resultatmål,

4. ge förslag på hur myndighets- och verksamhetsstrukturen kan utvecklas för ökad tydlighet, effektivitet och ändamålsenlighet och om så bedöms som effektivare även föreslå att verksamheter inom nuvarande myndigheter bör bedrivas i någon annan verksamhetsform,
5. tydliggöra hur en utvecklad myndighetsstruktur kan förstärka insatserna för prövning, tillsyn och tillsynsvägledning samt för analys, uppföljning och utvärdering inom det miljöpolitiska området,
6. ge förslag på hur regeringens styrning av berörda myndigheter och verksamheter kan utvecklas, och
7. identifiera gränssnitt till andra myndigheter inom miljömålssystemet samt beskriva eventuella verksamhetsöverlappningar som inte är ändamålsenliga. I denna del ska utredaren särskilt samråda med Statskontoret.

Utredaren ska analysera och redovisa ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenser av förslagen. Utredaren ska ta hänsyn till internationella överenskommelser och EU-lagstiftning inom området. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, ska en beräkning redovisas och förslag till finansiering lämnas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Utredaren ska även bedöma och redovisa förslagens konsekvenser av betydelse för miljön.

Avgränsningar

Utredarens översyn omfattar myndigheterna Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Strålsäkerhetsmyndigheten och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande samt stiftelserna Stockholms internationella miljöinstitut, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning och Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning under Miljödepartementet. Översynen ska identifiera gränssnitt mellan ovan nämnda myndigheter och övriga statliga myndigheter som har

ansvar inom miljöområdet. Eventuella verksamhetsöverlappningar som inte är ändamålsenliga ska beskrivas.

Samråd och redovisning av uppdraget

I sitt arbete ska utredaren samråda med Arbetsgivarverket och Ekonomistyrningsverket. Utredaren ska även samråda med länsstyrelserna och övriga myndigheter som kan vara berörda samt företrädare för kommuner, näringsliv och organisationer. Utredaren ska i sitt arbete lyfta fram goda exempel när det gäller myndighetsstrukturer och organisation inom andra verksamhetsområden i komplexa myndighetsstrukturer.

Utredaren ska särskilt samråda med Statskontoret och ta hänsyn till de analyser som berör myndighetsstrukturen inom området.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 1 september 2014 redovisa kartläggningsdelen i uppdraget. Denna del beskrivs i punkterna 1–3 ovan. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2015 till Regeringskansliet (Miljödepartementet).

(Miljödepartementet)