

Myndighet för miljön

– en granskning av Naturvårdsverket

Betänkande av Utredningen om Naturvårdsverket

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:62

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Omslag och foto: Sven Olaisson

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23002-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet Andreas Carlgren

Regeringen beslutade den 15 mars 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera Naturvårdsverkets verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning. Professorn Lena Marcusson förordnades samma dag att vara särskild utredare. Regeringen har därefter beslutat om tilläggsdirektiv med förlängd tid för utredningen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen av Naturvårdsverket.

En särskild referensgrupp med representanter från berörda departement, nationella och regionala myndigheter, kommuner och landsting, näringsliv och miljöorganisationer har varit knuten till utredningen.

Sekreterare har varit Jan Darpö fr.o.m. 2007-07-30 t.o.m. 2008-03-31, Siv Näslund fr.o.m. 2007-08-01 och Elin Olaisson fr.o.m. 2007-04-30. Biträdande sekreterare har varit Felix Ockborn fr.o.m. 2007-11-12 t.o.m. 2007-04-30.

Textmässig layout har utförts av assistenterna Anita Arnell och Lisbeth Lindin vid Regeringskansliets kommittéservice.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket* (SOU 2008:62).

Stockholm i juni 2008

Lena Marcusson

*/Jan Darpö
Siv Näslund
Elin Olaisson*

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	23
1 Bakgrund	39
1.1 Uppdraget.....	39
1.2 Genomförande	39
1.3 Betänkandets disposition.....	41
2 Återblick och framtidsperspektiv	43
2.1 Sammanfattning	43
2.2 Återblick.....	44
2.2.1 Miljöproblemen i historisk belysning.....	44
2.2.2 Naturvårdsverket i historisk belysning	46
2.2.3 Utvecklingen efter förra utvärderingen	48
2.3 Pågående och framtida förändringar.....	53
2.3.1 Miljöproblemen i framtidsstudier.....	53
2.3.2 Miljöarbetet i EU	55
2.3.3 Förslag från olika utredningar	56
2.3.4 Myndighetsstrukturen.....	57

2.4	Frustrationer och problem i dagens miljöorganisation.....	59
2.5	Överväganden om ändrad ansvarsfördelning	62
2.5.1	Utgångspunkter	62
2.5.2	Kärnuppgifter i miljöförvaltningen.....	62
2.5.3	Tre alternativ	63
2.5.4	Tänkbara omstruktureringar av miljövårdsförvaltningen.....	66
2.5.5	Överväganden och förslag.....	72
3	Verksamhet och resurser.....	77
3.1	Inledning.....	78
3.2	Naturvårdsverkets verksamhet.....	78
3.2.1	Naturvårdsverkets uppgifter enligt lag och förordning	78
3.2.2	Naturvårdsverkets kärnuppgifter.....	82
3.2.3	Förändringar i ansvar över tid	89
3.2.4	Naturvårdsverkets arbete i siffror.....	91
3.3	Naturvårdsverkets roller	93
3.4	Resurser.....	95
3.4.1	Finansiella resurser.....	95
3.4.2	Personal	98
3.4.3	Naturvårdsverkets konsultanvändning.....	104
3.5	Intern organisation.....	108
3.5.1	Verksamhetsstyrning	108
3.5.2	Administration	115
3.5.3	Verksamhetskostnader	117
3.6	Utredningens överväganden och förslag	119
3.6.1	Bedömning av verksamhet och arbetssätt	119
3.6.2	Bedömning av resurser.....	122
3.6.3	Förslag	126

4	Regeringens styrning	129
4.1	Inledning.....	129
4.2	Hur styrs Naturvårdsverket?	130
4.2.1	Instruktionen	130
4.2.2	Regleringsbrevet	131
4.2.3	Muntlig styrning.....	141
4.3	Problemanalys	142
4.3.1	Regleringsbrevets karaktär	142
4.3.2	Regleringsbrevets omfattning.....	143
4.3.3	Uppdragets utformning och användning	146
4.3.4	Naturvårdsverkets arbete med beställningarna i regleringsbrevet.....	147
4.3.5	Prioriteringar och förnyelse	148
4.4	Förslag i andra utredningar och rapporter	149
4.4.1	Styrutredningen	149
4.4.2	Andra utredningar och forskningsrapporter	151
4.5	Övervägande och förslag.....	155
4.5.1	Överväganden	155
4.5.2	Förslag.....	161
5	Expertstöd i EU- och internationellt arbete.....	163
5.1	Inledning.....	163
5.2	Naturvårdsverkets uppgifter	164
5.2.1	EU-arbete.....	164
5.2.2	Internationella konventioner	164
5.2.3	Utvecklingssamarbete	165
5.2.4	Resurser för EU- och internationellt arbete	165
5.3	Tidigare utredningar	166
5.3.1	Betänkande från år 1990.....	166
5.3.2	Naturvårdsverkets utvärdering av det internationella arbetet	167
5.3.3	Regeringsuppdrag om prioriteringar i EU	171
5.3.4	Synpunkter från andra aktörer.....	172
5.3.5	Den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen.....	172

5.4	Problemanalys	173
5.4.1	Övergripande frågor	173
5.4.2	Samarbetet mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket	175
5.5	Överväganden och förslag	178
5.5.1	Övergripande bedömning	178
5.5.2	Prioriteringar	179
5.5.3	Arbetsätt och genomslag	184
5.5.4	Resurser	185
5.5.5	Förslag	186
6	Miljömålssystemet	189
6.1	Bakgrund.....	190
6.2	Problemområden.....	195
6.3	Ansvarsfördelning och utvärdering inom miljömålssystemet	199
6.3.1	Överväganden.....	199
6.3.2	Förslag	203
6.3.3	Förhållandet Miljömålsinstitutet – Naturvårdsverket	207
6.4	De årliga miljömålsrapporterna och övrigt informationsarbete inom miljömålssystemet	208
6.4.1	Överväganden.....	208
6.4.2	Förslag	209
7	Miljöövervakning	211
7.1	Bakgrund.....	211
7.2	Utredningens bedömning och förslag	215
7.2.1	Överväganden.....	215
7.2.2	Förslag	217

8	Tillsyn enligt miljöbalken	221
8.1	En bakgrundsteckning om verksamheter och tillsyn	222
8.1.1	Miljörätten före miljöbalken.....	222
8.1.2	Miljöbalken	223
8.1.3	Förordningen om tillsyn enligt miljöbalken	225
8.2	Utredningar och rapporter	227
8.2.1	Diskussionen om tillsyn sedan tillkomsten av miljöbalken.....	227
8.2.2	Tillsyn – förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.....	227
8.2.3	Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft	229
8.2.4	Tillsyn och framsyn. Naturvårdsverkets tillsynsvägledning 2007–2009.....	230
8.2.5	Utvärdering av tillsynsvägledning avseende miljöbalken.....	231
8.2.6	Naturvårdsverkets branschexperter. Effektiva spindlar i det stora tillsynsnätet.....	233
8.3	Synpunkter i intervjuer m.m.	235
8.3.1	Inledning	235
8.3.2	Tillsynsvägledning	235
8.3.3	Normering	238
8.3.4	Branschexpertisen.....	240
8.3.5	Miljösamverkan.....	241
8.4	Överväganden och förslag.....	242
8.4.1	Problembilden.....	242
8.4.2	Påverkande tendenser i omvärlden och i samhället.....	244
8.4.3	Utredningens slutsatser.....	245
8.4.4	Utredningens förslag.....	250
9	Bevakningen av mål och ärenden	255
9.1	Inledning.....	256
9.2	Bakgrund om prövningssystemet och Naturvårdsverkets roll.....	256
9.3	Verksamheten enligt årsredovisningarna 2006 och 2007.....	257

9.4	Problembilden	259
9.5	Prövningssystemet	260
9.5.1	Allmänt	260
9.5.2	Miljöprocessens aktörer	261
9.6	Överväganden och förslag	265
9.6.1	Utgångspunkter	265
9.6.2	Den svenska miljöprocessen	265
9.6.3	Naturvårdsverkets roll i miljöprövningen	266
9.6.4	Utredningens slutsatser	268
9.6.5	Förslag	272
10	Arbetet med förorenade områden	275
10.1	Inledning.....	276
10.2	Naturvårdsverkets verksamhet på efterbehandlingsområdet	277
10.3	Andra aktörer på efterbehandlingsområdet.....	278
10.4	Överväganden och förslag	282
10.4.1	Problembilden	282
10.4.2	Utredningens ställningstagande	283
10.4.3	Förslag	285
11	Råden på Naturvårdsverket	289
11.1	Inledning.....	289
11.2	Särskilda organ inom en myndighet.....	290
11.3	Råden på Naturvårdsverket	294
11.3.1	Rådets funktioner.....	294
11.3.2	Råd som diskussionsforum och informationskanal – Avfallsrådet, Rådet för rovdjursfrågor, Fjällsäkerhetsrådet och Havsmiljörådet	298

11.3.3 Råd för ärendehantering – Rådet för utsläppsrätter, Miljöforskningsnämnden, Rådet för investeringsstöd och Friluftsrådet.....	299
11.3.4 Överväganden kring friluftsförslag.....	301
11.3.5 Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald.....	303
11.3.6 Samordningsgruppen för havsmiljöförslag	304
12 Konsekvenser.....	307
12.1 Inledning.....	307
12.2 Förslag med budgetär effekt	307
12.2.1 Omfördelning mellan Naturvårdsverkets sakanslag och förvaltningsanslag	307
12.2.2 Ökad kapacitet på utpekade områden	309
12.2.3 Miljömålsinstitutet	310
12.2.4 Efterbehandling av förorenade områden.....	311
12.3 Förslag utan budgetär effekt	312
12.3.1 Naturvårdsverket	312
12.3.2 Övriga aktörer.....	312
12.4 Konsekvenser enligt kommittéförordningen.....	313
13 Författningskommentar	315
Referenser	317

Bilagor

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	325
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv.....	331
<i>Bilaga 3</i> Naturvårdsverkets uppgifter enligt lagar och förfordningar.....	333
<i>Bilaga 4</i> Verksamhetsbeskrivning.....	359
<i>Bilaga 5</i> Enkätundersökning.....	399
<i>Bilaga 6</i> Utredningens kontakter	403

Underlagsrapporter

Följande underlagsrapporter kan hämtas från www.sou.gov.se

Statskontoret dnr 2007/231-5 *Naturvårdsverkets konsultanvändning och hantering av bidragsmedel*

Ekonomistyrningsverket dnr 52-390/2008 *Naturvårdsverket – en granskning utifrån ekonomistyrningsdokumenten samt Undersökning av Naturvårdsverkets arbete med två miljökvalitetsmål*

Univoco AB 2008-05-08 *Kriterier för konsultarbeten och överföring från sak- till förvaltningsanslag*

Sammanfattning

Övergripande

Utredningens uppdrag har varit att analysera Naturvårdsverkets verksamhet, redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning samt lämna förändringsförslag i den mån sådana behövs.

Utredningen har i enlighet med direktiven närmare granskat Naturvårdsverkets uppgifter och roller i miljöarbetet, myndighetens verksamhet, finansiella och personella resurser samt arbetets inriktning, mål, resultat och prioriteringar.

Granskningen har innefattat en omfattande kartläggning och en analys av verksamheten vid Naturvårdsverket. Utredningens övergripande bedömning är att verket i många avseenden bedriver ett förtjänstfullt arbete men att verket har svårigheter att fullt ut uppfylla alla de mycket omfattande och skilda krav som ställs. Miljöarbetet har stor komplexitet och det är många olika aktörer som behöver samverka. I det interna arbetet finns brister i bl.a. strategisk styrning, prioritering och uppföljning. De många råden gör ansvaret otydligt och den stora omfattningen av konsultanvändning påverkar kompetensförsörjningen inom verket negativt. Utredningen föreslår i betänkandet ett antal förändringar.

Men vi bedömer också att hela myndighetsorganisationen av det nationella miljöarbetet behöver ses över i ett större perspektiv än denna utredning haft till uppgift att anlägga. Det gäller rollfördelningen mellan olika myndigheter lokalt, regionalt och nationellt. Det är även fråga om att se över själva myndighetsstrukturen och arbetsfördelningen i miljöarbetet. Utredningen rekommenderar därför att en större översyn inleds inom en snar framtid. I betänkandet förs inledningsvis ett resonemang om tänkbara större och mindre förändringar i ansvarsfördelningen. Vissa förändringar bör genomföras redan nu.

Den största förändringen är förslag om att inrätta en ny myndighet, Miljömålsinstitutet. Syftet är att förstärka uppföljningen av

miljömålen och den utvärderande funktionen för miljöarbetet. Den nya myndigheten bedöms få en viktig roll även vid en eventuell framtida förändrad myndighetsstruktur.

Utredningen föreslår också förändringar avseende Naturvårdsverkets verksamhet vilket i vissa fall påverkar ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Förändringar föreslås bl.a. avseende miljöövervakningen, tillsynsvägledningen, rollen att bevaka prövningen av mål och ärenden, arbetet med förorenade områden m.m. Utredningen finner även att regeringens arbete i förhållande till verket behöver utvecklas.

Utredningens bedömningar och förslag redovisas sammanfattande i det följande.

Naturvårdsverkets verksamhet

Verksamhet och resultat

Naturvårdsverkets ansvar spänner över många vitt skilda områden. Uppgifterna varierar från konkret ärendehandläggning och operativ tillsyn till mer övergripande ansvar som vägledare och rådgivare. Tendensen över tid är att verkets roll förändrats från i huvudsak traditionell ärendehantering till mer strategiskt arbete med att föreslå åtgärder, stötta och driva på andra aktörer och skapa nätverk. Medlemskapet i EU och den allt mer globala miljöagendan har utvidgat verkets arena.

Utredningen bedömer att Naturvårdsverket i huvudsak väl utförde enskilda uppgifter som läggs på verket genom regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag men att verket har svårigheter att uppfylla alla de många skilda rollerna och de mycket omfattande krav som ställs på verket. Mer långsiktigt arbete med uppföljning och utvärdering av genomförda insatser och utformning av övergripande strategier blir eftersatt. Verket gör förvisso insatser på dessa områden i dag, men utredningen bedömer att det inte är tillräckligt. Vissa av verkets roller bör förtydligas, exempelvis rollen gentemot sektorsmyndigheterna och verkets opinionsbildande arbete.

Naturvårdsverket har en samlande och pådrivande roll i det svenska miljöarbetet. Miljökvalitetsmålen och miljöbalken är två

viktiga grundvalar för verksamheten. Utredningen definierar verkets kärnuppgifter som att övervaka miljön, genomföra beslutade åtgärder, utveckla nya strategier och åtgärder och vara expertstöd till regeringen i EU och i internationellt arbete. Viktigt är också att följa upp och utvärdera miljöarbetet samt att ta fram och förmedla kunskap och information. Utredningen har ett antal förslag på hur verksamheten bör utvecklas inom flera av dessa områden.

Expertstöd i EU och internationellt

EU-medlemskapet har inneburit nya roller och nya arbetsuppgifter både för departement och myndigheter. Regelverket inom EU är mycket omfattande på miljöområdet och Naturvårdsverket har en viktig roll. Utredningen bedömer att Naturvårdsverket arbetat för-tjänstfullt med att ta fram strategier och rutiner för EU-arbetet, men för arbetet med de internationella miljökonventionerna saknas i dag en strategi för verkets insatser. I utredningens intervjuer återkommer uppfattningen att verket inte prioriterar EU- och internationellt arbete tillräckligt.

Utredningen bedömer att strategier och prioriteringar behöver vidareutvecklas. Planeringen bör bli mer långsiktig så att möjligheterna att ta fram konstruktiva förslag och påverka utvecklingen tidigt i EU-processen utnyttjas mer effektivt.

Det skulle också behövas en mer genomtänkt strategi för hur insatser i olika sammanhang bäst kopplas till varandra. Var och hur bör en fråga drivas i EU, i internationella konventioner och i olika övergripande internationella sammanhang i FN, OECD, UNEP m.fl. och i vilken ordning.

Utredningen konstaterar också att det är snart tjugo år sedan det genomfördes en oberoende utredning av hur Sverige bör arbeta i EU och internationellt inom miljöområdet. Så mycket har hänt sedan dess genom EU-medlemskapet och den ökade betydelsen av internationellt samarbete att en särskild utredning på detta område är befogad.

Miljöövervakning

Miljöövervakning syftar till att bevaka tillståndet i miljön, mäta effekter av olika slags miljöpåverkan, upptäcka förändringar i miljö-tillståndet samt sammanställa rapporter nationellt, till bl.a. miljö-målsprocessen, och internationellt. Det är många aktörer inblandade i miljöövervakningen – andra centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, företag och organisationer.

Utredningen bedömer att verkets arbete i fråga om miljöövervakning i huvudsak är väl utfört men att Naturvårdsverket i dag inte har tillräckliga befogenheter eller verktyg för samordningen. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ges en samordnande roll för all miljöövervakning och att ansvaret att fördela bidrag till nationell och regional miljöövervakning flyttas från Miljömålsrådet till Naturvårdsverket.

Utredningen föreslår vidare att de myndigheter som bedriver miljöövervakning ska vara skyldiga att rapportera detta till Naturvårdsverket. Verket bör sträva efter att få en så heltäckande bild som möjligt av vilken miljöövervakning som bedrivs samt se till att formerna för mätningar, datalagring och datadistribuering blir mer enhetliga. Utredningen ansluter sig till Havsmiljöutredningens förslag om att ge Naturvårdsverket utökad föreskriftsrätt för miljöövervakningen. För att förbättra tillgängligheten på data föreslår utredningen att regeringen låter utföra en översyn av prissättning av data samt tar fram en policy för datatillgänglighet hos de myndigheter som bedriver miljöövervakning.

Tillsyn enligt miljöbalken

I tillsynsarbetet under miljöbalken har Naturvårdsverket satsat på en generalistroll, vilket har varit en nödvändig anpassning till nya miljöfrågor och samhällsförhållanden. Samtidigt har specialistkompetens och operativt tillsynsansvar skjutits nedåt i miljöförvaltningen på ett sätt som gjort att verket tappat något av kontakten med denna del av verksamheten. Detta har påverkat möjligheten att ge tydlig vägledning för länsstyrelsernas och kommunernas tillsynsarbete. Utredningen anser att Naturvårdsverkets roll i miljötillsynen därför måste stärkas.

Utredningen föreslår att det tydliggörs i tillsynsförordningen (1998:900) att Naturvårdsverket har ett samordnande ansvar för

miljötillsynsarbetet under miljöbalken. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt råd och stöd till länsstyrelserna i deras tillsynsvägledning mot kommunerna. Av förordningen bör också framgå att länsstyrelserna har det regionala ansvaret för samordning, styrning och utveckling av kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken. I tillsynsförordningen bör vidare skrivas in en skyldighet för länsstyrelserna att årligen till Naturvårdsverket redovisa sina insatser med tillsynsvägledning mot kommunerna.

Utredningen föreslår vidare att det i 26 kap. 4 § miljöbalken görs ett tillägg som innebär att länsstyrelsen ska samråda med Naturvårdsverket innan beslut tas om överlåtelse av operativt tillsynsansvar till en kommun. Naturvårdsverket ska dessutom kunna begära att redan överlåten tillsyn återkallas. Om oenighet uppstår mellan Naturvårdsverket och länsstyrelsen i dessa frågor ska regeringen fälla avgörandet.

Utredningen anser att systemet med branschexperter bör utvecklas. En särskild arbetsgrupp bestående av representanter för Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, näringslivet och andra intressenter bör därför få i uppgift att ta fram ett konkret förslag om vilka experter som bör finnas, var de ska placeras och hur de bör finansieras.

Bevakning av mål och ärenden

Naturvårdsverket ska enligt sin instruktion bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndighet och i domstol och därvid följa hur miljöbalken tillämpas. En samstämmig uppfattning bland dem som utredningen har intervjuat är att det har skett en kraftig minskning av antalet ärenden där Naturvårdsverket deltar. Att Naturvårdsverket medverkar i miljöprövningar är viktigt då man har en unik roll i det svenska miljöprövningssystemet i två tydliga avseenden. Naturvårdsverket är en central aktör med spetskunskaper. I många miljöprövningar är verket också den enda aktör som kan företräda det allmänna intresset som står emot intresset att kunna utöva en verksamhet eller exploatera en naturresurs. Ofta gäller dessa prövningar EG-rättsligt skyddade intressen. Mot denna bakgrund anser utredningen att Naturvårdsverkets roll i miljöprövningssystemet måste förstärkas.

Utredningen föreslår att det tydliggörs i instruktionen att det är obligatoriskt för Naturvårdsverket att delta i provningar som gäller principiellt viktiga frågor eller frågor som har stor betydelse för miljön. Verkets ansvar för omprovning av verksamheter bör också klargöras.

För att förstärka Naturvårdsverkets kontrollfunktion i rättstillämpningen bör myndigheten få en utvidgad möjlighet att överklaga beslut enligt miljöbalken av länsstyrelser och kommuner. Verket bör också få möjlighet att överklaga detaljplaner enligt plan- och bygglagen som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Utredningen rekommenderar också att verket inrättar en särskild miljöprovningseenhet.

Arbete med förorenade områden

Naturvårdsverket lämnar bidrag till avhjälpande av förorenings-skador enligt förordningen (2004:100). Det finns en utbredd kritik mot systemet. Organisationen är splittrad och kunskapsuppbyggnaden bristfällig. Höga kostnader och miljörisker uppstår därför att projekten ofta handhas av engångsaktörer. Bidragen är svåra att förena med andra finansieringsformer och systemet är alltför beroende av kommunernas ekonomi och välvilja. Sammantaget medför dessa faktorer att utrednings- och efterbehandlingsarbetet går alldeles för långsamt. Utredningen delar i allt väsentligt denna kritik.

Utredningen föreslår därför en koncentration av de statliga insatserna för efterbehandling av förorenade områden till Naturvårdsverket. Utredningen rekommenderar att en särskild enhet inrättas på verket för arbetet med bidragsprojekten. Därmed bör en kraftfull beställar- och utförarorganisation kunna utformas. Det ger möjlighet att lägga upp en långsiktig plan så att bidrag för sanering ges till de från miljösynpunkt mest prioriterade objekten. Utredningen föreslår vidare att kravet på kommunalt huvudmannskap och delfinansiering avskaffas.

Naturvårdsverket bör också ta över och vidareutveckla andra uppgifter med avhjälpande av förorenings-skador. Miljöansvarsutredningen har föreslagit att tillämpningsområdet för saneringsförsäkringen vidgas och att utbetalningarna administreras av en statlig myndighet. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket blir ansvarig myndighet. Vidare föreslår utredningen att Naturvårdsverkets roll

med tillsynsvägledning när det gäller allvarlig miljöskada enligt 10 kap. miljöbalken förtydligas.

Resurser

Naturvårdsverkets uppgifter har ökat i antal och myndighetens sakanslag har fördubblats sedan år 2001. Samtidigt har myndighetens förvaltningsanslag varit i stort sett oförändrat och antalet anställda årsarbetskrafter har inte ökat nämnvärt. Delvis som en följd av detta har Naturvårdsverket i allt större utsträckning använt sig av externa konsulter för att genomföra sitt uppdrag. Konsultkostnaderna är i dag nära en och en halv gång så stora som kostnaderna för verkets egen personal. Även uppdrag som kan klassificeras som stadigvarande myndighetsuppgifter läggs i vissa fall ut på konsulter vilket skapar merkostnader och kan ge problem med den långsiktiga kompetensförsörjningen inom verket.

Utredningen föreslår att stadigvarande myndighetsuppgifter ska utföras av verkets egen personal och finansieras från förvaltningsanslaget. Utredningen föreslår även att verket förstärker sitt arbete på vissa utpekade områden. Det gäller uppföljning och strategiskt arbete men också arbetet med miljöövervakning, bevakningen av miljöprovningar samt expertstödet till regeringen i EU- och internationellt arbete. Utredningen föreslår vidare att den administrativa kompetensen på Naturvårdsverket förstärks, att verket inför en resultat- och kostnadsbaserad redovisning och att en internrevision upprättas. Som en konsekvens måste förvaltningsanslaget förstärkas och utredningen föreslår att medel överförs från Naturvårdsverkets sakanslag.

Råden vid Naturvårdsverket

Inom Naturvårdsverket finns tolv råd, varav elva är inrättade av regeringen. Råden har olika arbetsuppgifter och befogenheter. Utredningen gör bedömningen att råden bidrar till en bättre ärendehantering och informationsspridning. Emellertid anser utredningen att det finns flera nackdelar med att regeringen styr sådana råd. Naturvårdsverkets ansvar blir otydligt och verkets möjligheter till prioriteringar och anpassning av arbetsinsatser

minskar. Utredningen anser att Naturvårdsverkets möjligheter att avgöra om ett råd behövs och att styra rådets verksamhet bör öka.

Utredningen föreslår att regleringen av Avfallsrådet, Friluftsrådet, Havsmiljörådet, Miljöforskningsnämnden, Rådet för investeringsstöd, Rådet för rovdjursfrågor och Rådet för utsläppsrätter tas bort ur Naturvårdsverkets instruktion. I de fall viss ärendehantering kräver samråd med andra myndigheter eller organisationer bör regeringen försäkra sig om att så sker.

Utredningen föreslår att SamHav, Tillsyns- och föreskriftsrådet, Miljömålsrådet och Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald även fortsättningsvis regleras av regeringen samt att de två sistnämnda råden flyttas från Naturvårdsverket till Miljömålsinstitutet.

Miljömålsinstitutet – en ny myndighet för uppföljning av miljö kvalitetsmålen och miljöarbetet

Naturvårdsverket har enligt sin instruktion ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor samtidigt som Miljömålsrådet, som är ett särskilt beslutsorgan inom verket, ska göra en samlad uppföljning och utvärdering. Detta lämnar utrymme för olika tolkningar av ansvarsfördelningen inom miljö målssystemet.

I det nuvarande miljö målssystemet finns en utvärderingsprocess inbyggd, med uppföljning varje år och en fördjupad utvärdering vart fjärde år. Uppföljning och utvärdering sköts av de miljö målsansvariga myndigheterna med Miljömålsrådet som ett samlande organ. Utredningen anser att det är en styrka i dagens system att de inblandade myndigheterna genom åtgärdsstrategierna och arbetet i Miljömålsrådet står bakom ett gemensamt förslag till regeringen. Samtidigt medför det faktum att myndigheterna utvärderar sin egen verksamhet en risk för att kritiska synpunkter mildras och obekväma förslag inte tas med.

För att göra den fördjupade utvärderingen mer självständig och för att utvidga utvärderingsperspektiven föreslår utredningen att en ny myndighet, Miljömålsinstitutet, inrättas. Enligt förslaget ska Miljömålsinstitutet ha två huvuduppgifter; dels ett övergripande strategiskt och samordnande ansvar för miljö målsfrågorna, dels en granskande verksamhet. Forskning och omvärldsbevakning ska utgöra ett stöd för Miljömålsinstitutets arbete med de två huvuduppgifterna.

I den övergripande strategiska och samordnande verksamheten ska Miljömålsinstitutet ansvara för den fördjupade utvärderingen. Miljömålsrådet ska finnas kvar som ett rådgivande organ i Miljömålsinstitutet och ska som nu ha en central roll i miljömålsprocessen. Rådet ska i princip ha samma sammansättning som det nuvarande Miljömålsrådet med bl.a. generaldirektörerna för miljömålsansvariga myndigheter som ledamöter. Utredningen föreslår även att Miljömålsinstitutet får ett samordningsansvar för de tre åtgärdsstrategierna som finns kopplade till miljömålen.

I den granskande verksamheten ska Miljömålsinstitutet löpande utvärdera och revidera både miljö- och miljömålsarbete hos sektors-, miljömåls- och andra myndigheter. Miljömålsinstitutet ska ge förslag till förbättrad verksamhet med avseende på ökad miljönytta och ökad effektivitet i miljöarbetet och lyfta fram de goda exemplen. Rapporterna kan även fungera som underlag till den fördjupade utvärderingen.

Utredningen föreslår också att informationsarbetet kring miljömålsarbetet utvecklas med specialanpassad information för olika målgrupper. Den årliga miljömålsuppföljningen bör ersättas med en halvtidsrapport mellan de fördjupade utvärderingarna.

Ett förslag till instruktion för den nya myndigheten lämnas i betänkandet.

Regeringens styrning

Ett antal utredningar och forskningsrapporter har pekat på problem med regeringens styrning av sin förvaltning. Det är analyser som i mångt och mycket stämmer med de iakttagelser vi gjort i denna utredning. Instruktionen är i huvudsak kortfattad och ger därmed begränsad vägledning om prioriteringar. Regleringsbrevens omfattning är omfattande och detaljerade. Även om de dialoger som sker sakområdesvis mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket anses fungera relativt väl så kan ifrågasättas om det finns en tydlig övergripande styrning med en diskussion om vilka som är verkets strategiskt viktiga uppgifter.

Utredningen föreslår en styrning med fleråriga mål- och strategiperioder. Den löpande styrningen bör kunna bygga mer på den informella dialogen men med dokumentation av vad som blir överenskommet. Miljödepartementet bör överväga att i varje fall

under en period utnyttja den nya möjligheten att ta bort verksamhetsdelen ur regleringsbrevet.

Utredningen föreslår vidare att samordningsfunktionen på departementet blir resursstarkare och knyts till departementsledningen.

I betänkandet lämnas förslag till en ny instruktion för Naturvårdsverket, som tar hänsyn till de förändringar som utredningen föreslår. Enligt utredningen vore önskvärt att ytterligare utveckla instruktionen. Utredningen rekommenderar att departementet tar initiativ till en interaktiv process för att skapa samsyn om vilka som är Naturvårdsverkets kärnuppgifter och hur de bör utvecklas på kort och lång sikt. En förtydligad instruktion bör kunna utarbetas på basis av denna process.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 6 § plan- och bygglagen (1987:10) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

6 §¹

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan får överklagas av Naturvårdsverket.

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 5 kap. 18 § tredje stycket får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den xx 200x.

¹ Senaste lydelse 2007:1303.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 12 § och 26 kap. 4 § miljöbalken (1998:808) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

12 §

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av

1. den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot,
2. en lokal arbetstagarorganisation som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet, såvitt avser domar och beslut i frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet,
3. en central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, motsvarande organisation på arbetsgivarsidan samt en sammanslutning av konsumenter, såvitt avser beslut som en länsstyrelse eller en central förvaltningsmyndighet har meddelat med stöd av bemyndigande enligt 14 kap., förutsatt att beslutet inte avser ett särskilt fall, och
4. den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken har rätt att överklaga.

Utöver vad som framgår av första stycket 4, får Naturvårdsverket överklaga beslut som en kommun, en kommunal nämnd eller en länsstyrelse har meddelat.

Denna paragraf innebär inte någon inskränkning av rätten att överklaga enligt bestämmelser i rättegångsbalken.

26 kap.**4 §²**

När en tillsynsmyndighet får in en framställning om överlåtelse av tillsyn enligt 3 § ska myndigheten samråda med Naturvårdsverket. Om Naturvårdsverket när samrådet är avslutat begär det, ska tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 3 § och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlätas i enlighet med framställningen, *skall* tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Tillsynsmyndigheten *skall* återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Har regeringen beslutat om överlåtelse, *skall* regeringen besluta om återkallelse.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 3 § och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlätas i enlighet med framställningen, *ska* tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Tillsynsmyndigheten *ska* återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). *Ett beslut om återkallelse får överklagas till regeringen.* Har regeringen beslutat om överlåtelse, *ska* regeringen besluta om återkallelse.

² Senaste lydelse 2003:518.

Naturvårdsverket kan begära att en tillsynsmyndighet återkallar överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Om tillsynsmyndigheten inte vill tillmötesgå denna begäran, ska frågan överlämnas till regeringen för avgörande.

Denna lag träder i kraft den xx 200x.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 13 och 14 §§ förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller tillämpningen av miljöbalken och EG-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde, om inte annat följer av 13 a–13 n §§.

13 §³

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller tillämpningen av miljöbalken och EG-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde, om inte annat följer av 13 a–13 n §§. *I detta ansvar ingår att vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljötillsynsarbetet i förhållande till andra centrala, regionala och lokala myndigheter samt vid behov föreslå åtgärder för tillsynsarbetets utveckling. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt länsstyrelsernas tillsynsvägledning mot kommunerna.*

Naturvårdsverket ansvarar för att samråd hålls med länsstyrelserna i samband med den tillsynsredovisning som sker enligt 14 §.

³ Senaste lydelse 2008:253.

14 §⁴

Länsstyrelsen svarar för tillsynsvägledningen i länet med undantag för den tillsyn som utövas av generalläkaren eller Skogsstyrelsen.

Länsstyrelserna har ansvaret för samordning, styrning och utveckling av kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken. I detta ansvar ingår att vidta effektiva vägledningsåtgärder för att förbättra förutsättningarna för det operativa tillsynsarbetet hos kommunerna.

Länsstyrelserna ska varje år till Naturvårdsverket redovisa vilka tillsynsvägledande insatser som vidtagits och hur det operativa tillsynsarbetet har utvecklats hos kommunerna.

För att förebygga miljöbrott och för att effektivisera hanteringen av dessa, *skall* länsstyrelsen verka för samarbete mellan polismyndigheter, åklagarmyndigheter och de myndigheter som svarar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken.

För att förebygga miljöbrott och för att effektivisera hanteringen av dessa, *ska* länsstyrelsen verka för samarbete mellan polismyndigheter, åklagarmyndigheter och de myndigheter som svarar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den xx 200x.

⁴ Senaste lydelse 2005:1154.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, samt närmast före 1 a § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att 2 och 4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Plan för avhjälpande

1 a §

Naturvårdsverket ska upprätta en plan över de områden med föroreningsskador som är mest angelägna att avhjälpa i varje län. Områdena ska prioriteras utifrån den inventering och bedömning som länsstyrelserna gjort av föroreningsskadans farlighet, föroreningsnivån, spridningsriskerna, omgivningens känslighet och skyddsvärde samt den samlade risk föroreningsskadan innebär för människors hälsa eller miljön.

2 §⁵

I den utsträckning det finns medel får bidrag lämnas till

För de områden som omfattas av planen för avhjälpande får i den utsträckning det finns medel bidrag lämnas till

⁵ Senaste lydelse 2007:672.

1. undersökning i syfte att utreda om det har uppstått en föroreningsskada,
2. ansvarsutredning,
3. den utredning som behövs för att avhjälpandeåtgärder *skall* kunna genomföras,
3. den utredning som behövs för att avhjälpandeåtgärder *ska* kunna genomföras,
4. åtgärder som på grund av föroreningar behövs för att avhjälpa skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller för att förebygga, hindra eller motverka att sådan skada eller olägenhet uppstår, och
5. uppföljning och utvärdering av hjälpandeåtgärder.

4 §⁶

Bidrag får lämnas med *högst 90 procent av* de kostnader som länsstyrelsen godkänner. *Om det är fråga om mycket höga kostnader eller om det finns andra särskilda skäl, får bidrag lämnas med högst det belopp som motsvarar de godkända kostnaderna.* Bidrag får lämnas med de kostnader som länsstyrelsen godkänner.

Vid beräkning av bidrag enligt första stycket *skall* avräknas
Vid beräkning av bidrag enligt första stycket *ska* avräknas

1. eventuell ersättning som fastighetsägare är skyldig att betala med stöd av 10 kap. 9 § miljöbalken på grund av värdeökning som uppstått till följd av bidragsberättigat avhjälpande,
2. eventuell ersättning som har betalats från saneringsförsäkringen enligt vad som följer av 33 kap. 3 § miljöbalken och som avser samma åtgärder som bidraget.

Denna förordning träder i kraft den xx 200x.

⁶ Senaste lydelse 2007:672.

5 Förslag till förordning med instruktion för Naturvårdsverket

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande i arbetet. Verkets arbete ska syfta till att främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. De miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt och strategierna för att nå målen ska vara vägledande i arbetet. Verket ska bevaka att miljöaspekterna blir en integrerad del inom alla samhällssektorer.

2 § Naturvårdsverket ska bidra med underlag och expertkunskap för det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver nationellt, i EU och internationellt. Verket ska medverka i det svenska EU- och internationella miljöarbetet, i det miljöarbete som bedrivs inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och inom den svenska politiken för global utveckling.

3 § Naturvårdsverket ska ansvara för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information ifråga om miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv.

4 § Naturvårdsverket ska följa miljöutvecklingen och miljöarbetet, vägleda myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet och andra centrala, regionala och lokala myndigheter samt vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Naturvårdsverket ska finansiera miljöforskning till stöd för verkets arbete.

5 § Naturvårdsverket ska

1. följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljökvalitetsmålen,
2. analysera och väga in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter ifråga om åtgärder inom miljöområdet och
3. bidra med analys-, metod- och kompetensstöd i det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet avseende miljöfrågor.

6 § Naturvårdsverket ska se till att kunskaperna om miljön och miljöarbetet görs tillgängliga samt att information om miljöfrågor sprids till allmänheten.

7 § Naturvårdsverket ska ha ett samordningsansvar för miljöövervakning som innefattar

1. rätt att meddela föreskrifter om miljöövervakningen,
2. efter samråd med Miljömålsinstitutet fördela medel som behövs för miljöövervakningen och
3. beskriva, analysera och rapportera om miljötillståndet.

8 § Naturvårdsverket ska ansvara för tillsynsarbetet gentemot andra myndigheter i enlighet med 13 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Naturvårdsverket ska varje år till regeringen redovisa en plan för de tre kommande årens tillsynsvägledning samt ha ansvar för nationell miljösamverkan och delta i regional miljösamverkan.

9 § Naturvårdsverket ska bevaka allmänna miljövärdsintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndigheter och domstolar och i det arbetet följa hur miljöbalken tillämpas. Naturvårdsverket ska delta i miljöprövningar som gäller principiellt viktiga frågor eller som har stor betydelse för miljön.

Naturvårdsverket har ett särskilt ansvar för att övervaka att miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter som omfattas av tillståndsplikt har tillstånd med villkor som är tillräckliga. För detta ändamål ska Naturvårdsverket sammanställa och utvärdera de uppgifter som lämnas om sådana verksamheter från länsstyrelserna och vidarebefordra dem till regeringen.

I tvister om skadestånd enligt 32 kap. miljöbalken får Naturvårdsverket väcka offentlig grupptalan enligt 32 kap. 13 § miljöbalken och lagen (2002:599) om grupprättegång, när verket anser att det är nödvändigt för att tillgodose angelägna allmänna miljöintressen.

10 § Naturvårdsverket ska för statens räkning förvärva värdefulla naturområden.

11 § Naturvårdsverket ska samordna arbetet med att avhjälpa sådana föroreningskador som omfattas av förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningskador.

Naturvårdsverket har ett särskilt ansvar för tillsynsvägledningen om allvarlig miljöskada enligt 10 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

12 § Naturvårdsverket ska också

1. se till att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas,
2. svara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen,
3. bevaka och verka för att avfallshanteringen ifråga om kapacitet och metoder är miljömässigt godtagbar, effektiv för samhället samt enkel för konsumenterna och
4. ha ett övergripande och samordnande ansvar i frågor om omgivningsbuller.

Ledning

13 § Naturvårdsverket leds av en myndighetschef.

Insynsråd

14 § Vid Naturvårdsverket ska det finnas ett insynsråd med högst tio ledamöter.

Tillsyns- och föreskriftsrådet

15 § Inom Naturvårdsverket finns Tillsyns- och föreskriftsrådet som är ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken.

16 § Tillsyns- och föreskriftsrådet ska föra ett register över

1. samtliga förordningar och föreskrifter som är utfärdade med stöd av miljöbalken,

2. samtliga allmänna råd inom miljöbalksområdet som är utfärdade av myndigheterna och

3. de EG-förordningar och EG-direktiv som rör miljöbalksområdet med uppgifter om hur direktiven genomförs i svensk rätt.

Tillsyns- och föreskriftsrådet ska varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen.

17 § Tillsyns- och föreskriftsrådet består av företrädare för Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen och Statens jordbruksverk. Dessutom ska det i rådet finnas två ledamöter som företräder kommunerna och två ledamöter som företräder länsstyrelserna.

Anställningar och uppdrag

18 § Generaldirektören är myndighetschef.

19 § Regeringen utser för en bestämd tid ordförande och övriga ledamöter i Tillsyns- och föreskriftsrådet.

Personalfrågor

20 § Vid Naturvårdsverket ska det finnas en personalansvarsnämnd.

21 § Naturvårdsverket ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Tillämpning av vissa förordningar

22 § Myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228).

Överklagande

23 § Beslut av myndighetschefen om fördelning av verkets anslag får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den xx 200x, då förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket upphör att gälla.

6 Förslag till förordning med instruktion för Miljömålsinstitutet

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Miljömålsinstitutet är förvaltningsmyndighet för granskning och utvärdering av miljöarbete och miljöövervakning.

Miljömålsinstitutet har ett särskilt ansvar för utvärdering, samordning och utveckling av arbetet med de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt.

Miljömålsinstitutet ska bidra med underlag och expertkunskap för utveckling av det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver nationellt och internationellt, särskilt vad gäller miljö kvalitetsmålen.

Miljömålsinstitutet ska bedriva och finansiera forskning till stöd för institutets arbete.

2 § Miljömålsinstitutet ska på vetenskaplig grund granska och utvärdera effektiviteten i och miljöeffekterna av miljöarbetet och av miljöövervakningen hos sektorsmyndigheter, miljömålsmyndigheter och andra centrala, regionala och lokala myndigheter med miljöansvar. Miljömålsinstitutet ska vid behov föreslå åtgärder för arbetets utveckling i syfte att öka miljönyttan av vidtagna åtgärder samt främja den samhällsekonomiska effektiviteten i användningen av offentliga medel och styrmedel som har miljömässiga konsekvenser.

3 § Miljömålsinstitutet ska ha ett administrativt samordningsansvar för myndigheternas arbete inom ramen för de tre strategierna för arbetet med de miljö kvalitetsmål som riksdagen fastställt.

Miljömålsinstitutet ska göra en samlad uppföljning och bedömning av utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen. Institutet ska ge berörda myndigheter vägledning för miljömålsrapporteringen samt verka för en övergripande samordning av den regionala anpassningen av miljö kvalitetsmålen.

Vartannat år ska Miljömålsinstitutet göra en samlad uppföljning, bedömning och rapportering till regeringen och vart fjärde år ska institutet sammanställa och lämna underlag till regeringens åter-

kommande fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet. Underlaget för den fördjupade utvärderingen ska innefatta ekonomisk uppföljning av arbetet, belysning av målkonflikter samt konsekvensanalyserade förslag till kostnadseffektiva åtgärder och styrmedel.

Miljömålsinstitutet ska efter samråd med Naturvårdsverket fördela medel som behövs för uppföljning av miljökvalitetsmålen.

Miljömålsinstitutet ska svara för en övergripande information om miljömålsarbetet.

Ledning

4 § Miljömålsinstitutet leds av en myndighetschef.

Särskilda rådgivande organ

Miljömålsrådet

5 § Inom Miljömålsinstitutet finns Miljömålsrådet som är ett organ för samråd och samverkan i arbetet med miljökvalitetsmålen.

6 § Miljömålsrådet består av en ordförande och högst sjutton andra ledamöter. Rådet ska bistås av experter som representerar kommuner, landsting, ideella miljöorganisationer och näringslivet.

Forskarrådet

7 § Inom Miljömålsinstitutet finns Forskarrådet. Rådet har till uppgift att bistå med råd och vägledning i institutets gransknings- och utvärderingsverksamhet och verka för att den bedrivs på vetenskaplig grund samt bistå myndigheten i användningen av forskningsmedel.

8 § Forskarrådet består av personer med vetenskaplig erfarenhet från ämnesområden som har betydelse för institutets gransknings- och utvärderingsverksamhet.

Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald

9 § Inom Miljömålsinstitutet finns Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald med uppgift att

1. medverka i rådgivningen till regeringen i vetenskapliga frågor som rör biologisk mångfald och
2. följa nationell och internationell utveckling inom forskningsområden som rör rådets verksamhet och
3. medverka i det arbete som föranleds av att Sverige är part till Förenta nationernas konvention om biologisk mångfald och andra internationella instrument med anknytning till frågor om biologisk mångfald.

Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald består av en ordförande och högst tretton andra ledamöter.

Anställningar och uppdrag

10 § Generaldirektören är myndighetschef och ordförande i de råd som finns inom Miljömålsinstitutet.

11 § Myndighetschefen förordnar ledamöter i Forskarrådet.

12 § Regeringen utser för en bestämd tid ledamöter i Miljömålsrådet och i Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald.

Personalfrågor

13 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) ska tillämpas på Miljömålsinstitutet.

Överklagande

14 § Beslut av myndighetschefen om fördelning av institutets anslag för forskning och uppföljning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den xx 200x.

1 Bakgrund

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade i mars 2007 att tillkalla en särskild utredare för att analysera Naturvårdsverkets verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning.

Enligt direktiven ska utredaren på grundval av en genomgång och analys av Naturvårdsverkets verksamhet, resurser och resultat och mot bakgrund av en omvärldsanalys, belysa behovet av att förändra myndighetens verksamhet när det gäller inriktning, mål och prioriteringar. Utredaren ska även belysa behovet av förändringar avseende de råd som finns inom myndigheten. Vidare ska utredaren belysa möjliga rationaliseringar och effektiviseringar liksom eventuella behov av förändringar i Naturvårdsverkets ansvar och regeringens styrning av verksamheten. Förändringsförslag ska lämnas i den mån sådana behövs.

1.2 Genomförande

Utredningen har uppfattat som sin huvuduppgift att analysera verksamheten vid Naturvårdsverket och belysa eventuella behov av förändringar. Men utredningen diskuterar också olika tänkbara förändringar i ansvarsfördelningen i miljövårdsförvaltningen samt har belyst regeringens styrning av verket.

Till utredningen har knutits en referensgrupp på 22 personer representerande berörda departement, myndigheter på nationell och regional nivå, kommuner och landsting, näringsliv och miljöorganisationer. Två möten har hållits med referensgruppen. Deltagare i referensgruppen framgår av bilaga 6.

Utredningen har under arbetets gång haft kontakt med Styrutredningen, Förvaltningskommittén, Havsmiljöutredningen, Rovdjursutredningen och Reach-utredningen.

Utredningen har genomfört ett stort antal intervjuer framför allt inom Naturvårdsverket. Verksledning och enhetschefer har intervjuats om arbetsuppgifter, resurser, prioriteringar, resultat, ledningssystem, effektivitet och regeringens styrning. Två seminarier har hållits med handläggare vid verket – ett med seniora handläggare och ett med juniora. Utredningen har i anslutning till intervjuerna genomfört en mindre enkätundersökning som redovisas i bilaga 5.

Utöver de synpunkter som framkommit genom möten och andra kontakter med referensgruppen har synpunkter också inhämtats genom intervjuer med representanter för olika myndigheter, kommuner och aktörer med beröringsytor mot Naturvårdsverket samt med ansvariga inom Miljödepartementet. Utredningens kontakter framgår av bilaga 6.

Utredningen har också tagit del av forskning, utredningar, rapporter och annan dokumentation i stor omfattning.

Utredningen har lagt ut fyra uppdrag. Statskontoret har haft i uppdrag att särskilt belysa Naturvårdsverkets konsultanvändning liksom verkets planering, fördelning och uppföljning av de medel verket förmedlar till andra myndigheter och organisationer. Ekonomistyrningsverket (ESV) har utifrån sina kriterier för en välskött myndighet granskat årsredovisningar och andra dokument och analyserat verksamheten vid Naturvårdsverket. ESV har även i en särskild rapport belyst hur verksamheten inom två miljömål kopplar till styrning och planering. Univeco AB har haft i uppdrag att ta fram kriterier för vilka tjänster som Naturvårdsverket bör utföra internt och har även gjort en sammanställning över hur kostnader för personal och konsulter fördelat sig mellan olika anslag. Samtliga underlagsrapporter publiceras på Regeringskansliets webb-sidor för offentliga utredningar. Därutöver har Uppsala universitet på utredningens uppdrag tagit fram förslag till myndighetsinstruktioner.

Utredningen har gjort ett studiebesök till Finland och där intervjuat och diskuterat med representanter för Miljöministeriet och Finlands miljöcentral (Syke).

1.3 Betänkandets disposition

Utredningens överväganden på mer övergripande nivå presenteras i betänkandets kapitel 2. Där ges en kort historisk överblick samt diskuteras, mot bakgrund av en omvärldsanalys, olika tänkbara förändringar i ansvarsfördelningen inom miljöförvaltningen.

Kartläggning och analys av Naturvårdsverkets verksamhet, resurser och resultat redovisas i kapitel 3. I bilagorna 3 och 4 finns detaljerade beskrivningar av dels de olika uppgifter som verket har enligt lagar och förordningar, dels verksamheten vid Naturvårdsverkets olika avdelningar och enheter.

I kapitel 4 belyses regeringens styrning av Naturvårdsverket och i kapitel 5 verkets uppgift att vara expertstöd till regeringen inom EU och i internationella sammanhang.

Miljömålsrådet och frågor i anknytning till miljömålsprocessen behandlas i kapitel 6 och miljöövervakningen i kapitel 7.

I kapitel 8 och 9 finns analys och förslag om Naturvårdsverkets roll i tillsynen respektive prövningen enligt miljöbalken. Arbetet med förorenade områden diskuteras i kapitel 10.

Kapitel 11 innehåller utredningens bedömningar och förslag beträffande de olika råd som finns inom Naturvårdsverket.

Konsekvensanalyser av utredningens olika förslag finns i kapitel 12 och kommentarer till författningsförslagen i kapitel 13.

2 Återblick och framtidsperspektiv

Förslag

- Tillsätt en utredning med uppgift att ompröva ansvarsfördelning och organisation för det svenska miljöarbetet.

2.1 Sammanfattning

Utredningen ska, som framgått, enligt direktiven belysa eventuella behov av förändringar i Naturvårdsverkets ansvar.

Utredningen bedömer att det finns anledning att se över och ompröva ansvarsfördelningen för miljöarbetet i Sverige. Det finns ett antal skäl för detta. Uppfattningen av miljöproblemen har förändrats. En snabb globalisering förändrar både miljöproblemen och förutsättningarna att lösa dem. EU-medlemskapet innebär nya villkor för svenskt miljöarbete. Införandet av de svenska miljö-kvalitetsmålen och strategierna för dessa har inneburit nya utmaningar och nya krav på samordning. Det har också skett förändringar i Sverige med ökad integration av miljöfrågorna i olika sektorer och med en decentralisering av ansvaret för t.ex. prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Den diskussion som nu pågår om den regionala organisationen med utgångspunkt i Ansvarskommitténs förslag kan leda till nya förutsättningar för miljöarbetet.

Utredningen har analyserat behoven av förändringar och övervägt tre huvudalternativ:

- A. Förstärkt Naturvårdsverk – oförändrad ansvarsfördelning
- B. Vissa förändringar i ansvarsfördelningen
- C. Omstrukturering av miljöförvaltningen

Utredningen diskuterar utifrån en historisk belysning och en omvärldsanalys olika möjliga förändringar i ansvarsförhållandena men konstaterar, att det inom ramen för denna utrednings arbete inte har funnits möjlighet att ta fram det underlag som krävs för en mer genomgripande analys av ansvarsfördelningen och organiseringen av miljöarbetet i stort. Utredningen har haft sitt fokus på Naturvårdsverket och dess arbete och de förslag vi lämnar utgår därför i huvudsak från alternativ A, dvs. ett förstärkt och mer effektivt Naturvårdsverk.

Utredningen föreslår dock att redan nu införa en förändring som kan sägas vara av alternativ C-karaktär. En ny utvärderingsmyndighet bör skapas. Den nya myndigheten föreslås överta största delen av det nuvarande Miljömålsrådets uppgifter. Den kommer därmed att samordna den utvärdering av miljötillståndet och miljöarbetet som sker i miljömålsprocessen men ska också ha ett eget utvärderingsansvar med forskningsanknytning och internationell utblick.

Utredningen ger också vissa förslag som kan hänföras till alternativ B, dvs. mindre förändringar i ansvarsfördelningen. Särskild belysning och förslag om ändringar i ansvarsfördelningen ges beträffande ansvaret för saneringsarbetet. Förslag ges också som innebär förtydliganden av Naturvårdsverkets roll i tillsynen och prövningen enligt miljöbalken. Viss belysning ges också av ansvarsfrågorna inom friluftsområdet.

Vi föreslår att en särskild utredning tillsätts inom kort för en mer genomgripande analys av ansvarsfördelningen och organisationen för miljöarbetet i Sverige. Utredningen bör beakta hur det nationella arbetet ska samspela med EU-arbetet och det internationella arbetet för att Sverige mest effektivt ska bidra dels till att de 16 svenska miljö kvalitetsmålen kan nås, dels till en globalt hållbar ekologisk utveckling.

2.2 Återblick

2.2.1 Miljöproblemen i historisk belysning

Miljöproblemen och förståelsen av dem förändras med tiden. I Sverige kom miljödiskussionen på 1960- och 1970-talen i kölvattnet av efterkrigstidens ekonomiska expansion. Rachel Carsons omskakande bok *Tyst vår* hade kommit 1963. I Sverige

publicerades Plundring, svält, förgiftning av Hans Palmstierna. Det fanns en internationell diskussion om globala frågor t.ex. hur livsmedelsförsörjning och råvaror skulle räcka för en snabbt växande befolkning. Den mest akuta diskussionen handlade dock om mer näralliggande och påtagliga problem genom föroreningar av luft och vatten. Detta var den första synliga dimensionen av industrialiseringens miljöproblem som möttes av den första generationen modern miljöpolitik. Problemen var lokalt kännbara och det fanns ett tryck från allmänhet och media att åtgärda dem. Huvudmetoden för att komma till rätta med problemen var tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter genom nationell lagstiftning, som inledningsvis kombinerades med subventioner. Utsläppen från punktkällor, framför allt industrier, energianläggningar och avlopp, har sedan dess minskat med 70–90 procent i Sverige. Liknande politik har genomförts successivt och framgångsrikt i de flesta industrialiserade länder.

Så småningom blev det uppenbart att miljöproblemen hade ytterligare en dimension. De berodde inte bara på punktutsläppen utan också på diffusa och gränsöverskridande utsläpp från jordbruk, skogsbruk, trafik och från vissa kemiska produkter och varor. Effekterna var inte bara lokala utan också regionala. Det ledde till en andra generation av miljöpolitik. Styrmedelsarsenalen breddades och spelade mer på och med marknaden med ekonomiska styrmedel, producentansvar, märkningssystem som Svanen och Bra miljöval liksom frivilliga överenskommelser, halveringsprogram för handelsgödsel och bekämpningsmedel inom jordbruket m.m. Nya aktörer fick en roll – konsumenterna kom in på scenen liksom marknadsförare, produktutvecklare och företagsstrateger.

Den första generationen miljöpolitik lyckades till stor del komma till rätta med den första dimensionen av miljöproblemen, även om punktkällor och lokala föroreningar även fortsättningsvis kräver uppmärksamhet. Den andra generationen miljöpolitik har medfört vissa framgångar med att begränsa miljöproblem av den andra dimensionen. De försurande regionala utsläppen¹ har minskat väsentligt, utsläppen av gödande näringsämnen från jordbruk, trafik och hushåll har reducerats och en del farliga kemikalier har fasats ut. Men övergödning i Östersjön är fortfarande ett stort problem och det är långt till en giftfri miljö. Miljömålsrådet

¹ Även utsläppsbegränsningar från punktkällor har haft stor betydelse för att minska försurningen.

bedömer i sin senaste fördjupade utvärdering² att totalt nio av de sexton miljö kvalitetsmålen är svåra eller inte möjliga att nå. Förutom de nämnda om övergödning och giftfri miljö är det svårt att klara målen om frisk luft, levande skogar, bara naturlig försurning, hav i balans samt levande kust och skärgård, god bebyggd miljö, ett rikt växt- och djurliv liksom målet om begränsad klimatpåverkan. För flera av miljömålen är utvecklingen i omvärlden av stor betydelse för att tillståndet i den svenska miljön ska bli tillfredsställande. Samtidigt växer insikten om att den konsumtion som sker i Sverige har gett effekter på miljön i andra regioner under råvaruutvinning, produktion och transporter.

Genom uttunnningen av ozonskiktet och växthuseffekten har problemen blivit globala. Kanske är vi bara i början av att förstå denna tredje dimension av miljöproblemen med konsekvenser för de globala system som format vår livsmiljö.

2.2.2 Naturvårdsverket i historisk belysning

Naturvårdsverket bildas

Naturvårdsverket bildades år 1967 under en period då miljöfrågorna alltså stod högt på dagordningen. Industrialismens konsekvenser för miljön debatterades i media. Sjöar var döende, luften förorenad och fåglar dog av kvicksilverförgiftning. Det krävdes politiska beslut, handling, kraftsamling. Naturvårdsverket tillkom för att skapa en central förvaltning som kunde ta itu med problemen. Det viktigaste verktyget var miljöskyddslagen som beslutades av riksdagen år 1969. Den stipulerade tillståndsplikt för miljöfarliga verksamheter och gav skarpare ingripandemöjligheter till de tillsynsansvariga inom vatten- och luftvård. Så startade ett långsiktigt arbete för att rensa upp i förorenande utsläpp från punktkällor. Länsstyrelser och kommuner tilldelades viktiga roller i detta arbete förutom de roller som funnits sedan tidigare genom bl.a. naturvårdsarbetet (se vidare avsnitt 7.1.1 och 8.2).

² Miljömålsrådet, 2008.

Översyn av miljövårdens organisation och av Naturvårdsverket

Två decennier efter bildandet av Naturvårdsverket tillsattes en utredning för att göra en samlad översyn av miljövårdens organisation i Sverige. I betänkandet³ föreslogs bl.a. viss decentralisering av ansvaret för prövning och tillsyn enligt den dåvarande miljöskyddslagen. Några år senare gjordes en översyn av Naturvårdsverket⁴. Viktiga utgångspunkter för betänkandet var ökad internationalisering, sektorsansvar och decentralisering av miljöarbetet. Utredningen såg också en utveckling där Naturvårdsverkets roll skulle gå mer emot att vara beställare, utvärderare och kunskapsförmedlare snarare än genomförare även om vissa genomförarfunktioner skulle finnas kvar.

Dessa två utredningar kom under en tid när den andra och delvis även den tredje dimensionen av miljöproblemen hamnat i fokus. Utredningarna är samtida med Brundtlandkommissionens rapport *Vår gemensamma framtid*⁵ och upptakten till det andra världstoppmötet om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Brundtlandrapporten myntade begreppet hållbar utveckling, ett begrepp som betonade generationsperspektivet och vikten av att integrera miljöfrågorna så att utvecklingen skulle bli socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar. Det var i den andan som världstoppmötet i Rio hölls. Klimatkonventionen och Agenda 21 är de resultat av konferensen som blivit mest kända. Agenda 21 är en omfattande och detaljerad handlingsplan för hållbar utveckling. Efter Rio-konferensen startade ett lokalt Agenda 21-arbete som i Sverige kom att omfatta i stort sett alla kommuner.

I Sverige hade Miljödepartementet bildats 1987. I mitten av 1980-talet inrättades också Kemikalieinspektionen med uppdrag att tydligare se på miljöeffekterna och inte bara hälsoeffekterna av kemikalieanvändningen.

³ SOU 1987:32.

⁴ SOU 1991:32.

⁵ Världskommissionen för miljö och utveckling, 1988.

2.2.3 Utvecklingen efter förra utvärderingen

Inledning

Om bildandet av Naturvårdsverket var ett adekvat sätt att organisera den centrala miljöförvaltningen för att möta de viktigaste utmaningarna på 1960-talet och om de förändringar av organisationen som skedde i början av 1990-talet var en anpassning till den förändrade bild av miljösituationen som man då såg, så kan man ställa sig frågan vilken typ av organisation av den nationella miljöförvaltningen som bäst kan hantera de utmaningar vi nu står inför? Vilka förändringar har skett sedan den förra översynen av Naturvårdsverket? Hur skiljer sig de miljöutmaningar som nu diskuteras av forskare, media, allmänhet och politiker från 1960-talets och från 1990-talets frågeställningar?

Miljöpåverkan i global skala

En avgörande skillnad är att miljöpåverkan nu är märkbar i en helt annan skala och med stor komplexitet. Den globala dimensionen är i fokus framför allt genom risken för allvarliga klimatförändringar, som skulle påverka alla länder och alla ekosystem och som kräver globala överenskommelser. Ekosystemen är också satta under tryck på grund av ökat uttag av resurser vilket bidragit till minskad biologisk mångfald av delvis alarmerande karaktär, t.ex. vad gäller fiskbestånden, och utarmning av olika globalt viktiga ekosystem som Amazonas och de stora haven.

Den globala handeln med varor innebär att det nu, ännu mindre än tidigare, är möjligt att nationellt angripa risker förknippade med innehåll eller utformning av varorna. Det kan handla om risker både för hälsa och miljö, t.ex. skadliga kemikalier eller olika typer av utsläpp som avgaser från bilar och andra fordon. Råvarutillgången och användningen av biologiska resurser är åter på väg att bli heta ämnen i miljödiskussionen och i den ekonomiska debatten.

Orsaken till miljöproblemen är mycket bredare än vad de uppfattades som på 1960- och 70-talen då utsläppen från punktkällor var i fokus. Insikten att förändringar måste ske inom samhällets alla sektorer och på alla nivåer – i enskilda hushåll, lokalt, regionalt, nationellt och internationellt – vilken växte fram redan för två decennier sedan, har förnyad och mer vittgående aktualitet.

Medlemskap i EU

En annan avgörande skillnad för Sverige är medlemskapet i EU, som innebär att styrmedlen för miljöarbetet i stor utsträckning beslutas gemensamt i Europa. Medlemskapet innebär att en stor del av både expertarbete på miljöområdet och miljöpolitiskt arbete nu är förlagt till EU-nivån och att en stor del av det nationella lagstiftningsarbetet handlar om genomförande av EG-direktiv. Även miljöövervakning och rapportering styrs i ökande utsträckning av de krav som ställs genom EU. EU-medlemskapet har också inneburit att lagstiftningen ändrat karaktär från den för Sverige typiska ramlagstiftningen till mera detaljerade och tvingande normer som måste genomföras oavsett medlemsstaternas olika förvaltningsrättsliga traditioner. Systemet ställer höga krav på anpassning, inte bara av den nationella miljörätten utan även av förvaltningsorganisationen för genomförandet av kraven.

Genomförande och uppföljning ligger fortfarande i första hand på de enskilda länderna och deras nationella, regionala och lokala förvaltningar. Enskilda länder kan också fortfarande fatta viktiga beslut i styrmedelsfrågor, t.ex. via skattelagstiftningen. Exempel i Sverige är koldioxidskatt, svavelskatt och kväveoxidavgift. Skatternas utformning är också på andra sätt av stor betydelse för om enskilda beslut ska gynna eller missgynna en hållbar utveckling. Hit hör fastighetsskatter, bilbeskattning osv.

Miljöbalken och miljö kvalitetsmålen

I Sverige har flera viktiga förändringar skett sedan den förra utvärderingen av Naturvårdsverket. Miljöbalken från år 1998 innebär att femton miljölagar samlades i ett gemensamt regelverk. Den decentralisering av tillståndsprövningen som genomfördes i slutet av 1980-talet efter översynen av miljövårdens organisation har fortsatt i flera steg. Den senaste förändringen gäller från och med år 2008 och innebär att ett större antal tillståndspliktiga verksamheter blivit anmälningspliktiga.

En viktig förändring är de av riksdagen beslutade sexton övergripande miljö kvalitetsmålen, som medfört en ny inriktning och nya arbetssätt för miljöarbetet. Ansvaret för tio av de övergripande miljömålen ligger på Naturvårdsverket som också har ett samordnande ansvar. Kemikalieinspektionen, Strålskyddsinstitutet och

Sveriges geologiska undersökning har ansvar för var sitt mål. De återstående tre målen ligger på respektive ansvarig sektorsmyndighet, nämligen Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Boverket, vilket varit ett viktigt ytterligare steg i sektorsansvaret för miljöfrågor.

Sektorsansvaret

Sektorsansvaret var, som framgick, en utgångspunkt för den förra utvärderingen av Naturvårdsverket i början av 1990-talet. Principen om sektorsansvar etablerades i regeringens proposition om miljöpolitiken inför 1990-talet⁶ som behandlades av riksdagen år 1988. I propositionen sägs inledningsvis att alla samhällssektorer skall genomsyras av en ansvarsfull hushållning och omsorg om miljö- och naturresurserna. I ett särskilt avsnitt om de areella näringarna framhålls återigen att varje sektor i samhället har ansvar för en god natur- och miljövård och att bl.a. skogsbruket och jordbruket således måste bedrivas på ett sådant sätt att hänsyn tas till naturvårdens intressen.

I regeringens proposition En god livsmiljö från 1991⁷ utvecklas principen om sektorsansvar: ”Ett sektorsansvar för miljön och för vården av naturresurserna innebär ett ansvar för såväl näringsidkare som myndigheter som driver verksamheter att anpassa sig till de fastlagda miljömålen.” Trafiken anges som ett exempel på ett område där ett tydligt uttalat sektorsansvar börjat införas. Samtliga trafikverk hade på regeringens uppdrag redovisat miljöanalyser för sin verksamhet och för sina utbyggnadsplaner. Förutom om miljöanpassade trafiksystem talas om miljöanpassad energiförsörjning och avfallshantering samt om ett jord- och skogsbruk som hushållar med naturresurserna och bevarar mångfalden av arter och naturtyper. Tre huvudlinjer anges för den framtida miljöpolitiken, nämligen ökat internationellt samarbete, förbättrad kunskapsuppbyggnad och miljöövervakning samt ökat sektorsansvar och ökad decentralisering. I samma proposition sägs att Naturvårdsverkets centrala roll i det samlade miljövårdsarbetet ska stärkas och att verkets organisation ska anpassas till en utökad decentralisering samt integrering av miljöarbetet i olika sektorer.

⁶ Prop 1987/88:85.

⁷ Prop 1990/91:90.

Andra milstolpar som brukar nämnas i utvecklingen av sektorsansvaret är bl.a. en skrivelse till riksdagen år 1994 där regeringen deklarerar att miljökonsekvensanalyser ska göras inom alla politikområden, inrättandet av kommissionen för ekologiskt hållbar utveckling med fem ministrar under åren 1996–98, miljöansvar för alla statliga myndigheter inskrivet i 1995 års verksamhetsförordning⁸, införandet av miljöledningssystem år 1996 och särskilt sektorsansvar för miljöfrågor hos 24 myndigheter år 1998.⁹ Sektorsansvaret finns även uttryckt i miljöbalken.

I miljömålspropositionen år 2005¹⁰ klargörs kopplingen mellan miljömålsarbetet och det särskilda sektorsansvaret. Myndigheter med särskilt sektorsansvar för en ekologiskt hållbar utveckling ska rapportera om sitt arbete till Miljömålsrådet inför den fördjupade utvärderingen vart fjärde år. Det särskilda sektorsansvaret innebär, enligt propositionen, att myndigheten har ansvar för att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt inom sin sektor. Myndigheterna ska analysera utvecklingen av sektorns miljöpåverkan, dvs. positiva och negativa trender, och redogöra för genomförda och kommande åtgärder. Myndigheterna ska också föreslå de styrmedel och åtgärder som behövs men som myndigheten inte själv har mandat att genomföra. De ska beskriva målkonflikter och synergieffekter mellan miljömålen och övriga mål inom den egna sektorn eller i relation till mål inom andra sektorer och koppla det egna arbetet till EUs sektorsarbete och till internationella beslut. I propositionen aviseras också att principen om miljöansvar ska skrivas in i instruktionen till alla sektorsansvariga myndigheter. Samtidigt gjordes en översyn av vilka myndigheter som bör ha sektorsansvar vilken ledde till att antalet minskade från 24 till 18.

I propositionen sägs vidare att miljöledningssystem är ett verktyg för att organisera och systematisera myndigheternas miljöarbete. Införandet av miljöledningssystem, som alltså började år 1996, hade successivt utvecklats till att år 2005 omfatta 220 myndigheter med regeringens uppdrag att införa och arbeta med miljöledningssystem.

Sektorsansvaret inom jordbruks- och energiområdena har utvärderats i forskningsrapporten *Environmental Policy Integra-*

⁸ Verksförordningen (1995:1322).

⁹ Nilsson, Eckerberg & Persson, 2007.

¹⁰ Prop. 2004/05:150.

tion in Practice¹¹. Forskarnas slutsats är att sektorsansvaret utvecklas inom de två sektorerna men att miljömålen fortfarande bara är delvis integrerade. De två sektorerna skiljer sig åt i hur integrationen skett. Inom jordbrukssektorn har det skett en integrering av miljöaspekterna relativt brett inom ramen ”hållbart jordbruk”. Inom energiområdet har integrationen varit koncentrerad till klimatfrågorna och skett inom en marknadsram. Författarna talar i sina slutsatser om en djup men begränsad integration på energiområdet medan integrationen inom jordbrukssektorn varit bredare men mer ytlig. I rapporten diskuteras också vilka faktorer som är viktiga för att åstadkomma en god sektorsintegration. Fyra förhållanden lyfts särskilt fram, nämligen förtroende, ägarskap, kapacitet och kunskap. I rapporten ges också ett antal rekommendationer för att skapa institutioner som gynnar sektorsansvaret för miljöfrågor. Regeringens ledande roll och behovet av en god dialog och ett fungerande utbyte mellan departement och sektorer betonas. Andra rekommendationer är konsekvensanalyser och ex post- utvärderingar, erkännande av komplexitet och målkonflikter, stöd till dem som är beredda att gå före liksom arbete för att utveckla nya redskap och lärandeplattformar (”conceptual learning platforms”).

Ansvarskommittén skriver i sitt betänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft¹²:

I dag är specialisering den organiserande principen för staten och dess beslutsprocesser. Det behövs därför ett tvärsektoriellt beslutsfattande med fokus på helheter för att balansera sektoriseringskrafterna. På motsvarande sätt behövs ett territoriellt perspektiv i den statliga styrningen som balanserar de sektoriella perspektiven. En nyckelfråga är hur sektorssamordning och sektorsövergripande styrning kan åstadkommas utan att sektoriseringens ovedersägliga förtjänster går förlorade.

¹¹ Nilsson & Eckerberg, 2007.

¹² SOU 2007:10, sid 20–21.

2.3 Pågående och framtida förändringar

2.3.1 Miljöproblemen i framtidsstudier

I Naturvårdsverkets rapport *Framtidsstudier inom Europa*¹³, som har tagits fram av FOI på uppdrag av verket, presenteras en genomgång av vilka miljöproblem som lyfts fram i olika framtidsstudier genomförda i Europa. Underlaget omfattar både mer generella framtidsstudier och studier gjorda av miljöaktörer med inriktning på miljöfrågor.

Miljöfrågan är en av flera omvärldsfaktorer som förekommer i de flesta framtidsstudier gjorda av icke-miljöaktörer, men den väger ganska lätt i förhållande till faktorer som globalisering, demografiska förändringar och teknikutveckling. Klimatfrågan bedöms som central i båda typerna av studier och av alla typer av aktörer – politiker, miljöaktörer och representanter för olika sektorer och regioner. De är bekymrade över hur energiförsörjningen kan säkras samtidigt som koldioxidutsläppen minskas. Klimatförändringens konsekvenser och möjligheterna att hantera dem är också en viktig fråga i studierna. Hur ska EU agera när isarna smälter och Arktis öppnas upp och hur hantera att nettoeffekterna av klimatpåverkan blir mycket olika i skilda regioner i Europa.

Vattentillgången tas upp som ett problem i många studier men betraktas mest som ett problem för länder utanför Europa, dock kan vattenbrist bli ett påtagligt problem i Sydeuropa.

Luftföroreningar, avfall, övergödning och biologisk mångfald tas upp som framtida miljöproblem i miljöaktörernas studier men inte i övriga. Ingen av aktörerna tar upp försurning eller förtunning av ozonskiktet som ett problem.

Framtidsbilderna är någorlunda lika när det gäller omvärldsfaktorer men även vad gäller scenarier, bortsett från FNs studie *Millennium Ecosystem Assessment*¹⁴, vilken enligt Naturvårdsverkets rapport bedöms som mer nyanserad. Miljöaktörernas studier är mer fokuserade på livsstilsfrågor än övriga framtidsstudier.

Rapporten pekar ut några frågor som kan tänkas få högre prioritet i framtiden, nämligen miljö och hälsa, miljö och säkerhet samt anpassning till ett förändrat klimat som kommer att slå mycket olika i Europas olika regioner.

¹³ Naturvårdsverket, 2007a.

¹⁴ Se <http://www.millenniumassessment.org/en/index.aspx> (senast hämtad 2007-04-17).

Framtida miljöfrågor diskuteras också i en rapport som tagits fram av FOI på uppdrag från Naturvårdsverket som ett underlag till verkets forskningsstrategi.¹⁵ Rapporten går igenom vilka aktuella och framtida miljöproblem som pekas ut av UNEP, IPCC, OECD, EEA m.fl.

Klimatförändring och hot mot den biologiska mångfalden lyfts fram som övergripande utmaningar med särskilt svåröverskådlig potential att påverka miljö och förutsättningar för den mänskliga utvecklingen. Rapporten pekar också på osäkerheter om hur olika miljöproblem samspelar och på otillräcklig kunskap om tröskel-effekter.

OECD delar in miljöproblemen i tre kategorier. "Grönt ljus" får miljöproblem som bedöms vara på rätt väg men där fortsatt försiktighet krävs. Hit hör industriella föroreningar från punktkällor och vissa typer av luftföroreningar (SO_x, bly, CFC t.ex.). "Gult ljus" kräver ytterligare kunskap och åtgärder och avser t.ex. vattenanvändning, toxiska industriella emissioner, generering av farligt avfall, energiproduktion och -användning, ytvattenkvalitet och skogskvalitet. "Rött ljus", som måste adresseras snarast, är föroreningar från jordbruk, överfiske, utsläpp av växthusgaser, luftföroreningar från fordon och flyg, hushållsavfall, biodiversitet, regnskogstäckning, grundvattenkvalitet, urban luftkvalitet, klimatanpassning och kemikalier i miljön.

FOI-rapporten diskuterar också hur myndigheter kan hantera behovet av omvärldsbevakning. Några av slutsatserna är att samsyn på globala utmaningar, integrering av strategier samt assimilering av kunskap är mer angeläget än frekvent kunskapsinhämtning och tydlig ansvarsuppdelning mellan olika myndigheter gällande specifika frågor.

I en rapport från Miljövårdsberedningen¹⁶ diskuteras hur framtida ekonomisk tillväxt kan komma att påverka miljön i ett femtioårsperspektiv. Tillgängliga prognoser pekar mot att den globala ekonomin kan komma att tre- eller fyradubblas under det kommande halvsekle. Det innebär med nuvarande trender starkt ökad efterfrågan på olika typer av resurser. Som underlag till rapporten finns scenarier framtagna av Chalmers tekniska högskola, SIWI (Stockholm International Water Institute) och SEI (Stockholm Environment Institute). Scenarierna, som fokuserar särskilt på biologiska resurser, tyder på tredubbling av efterfrågan

¹⁵ Naturvårdsverket 2007d.

¹⁶ Miljövårdsberedningen, 2007.

på energi, fördubbling av efterfrågan på industrived och 50-procentig ökning av efterfrågan på färskvatten för matproduktion om inte motåtgärder vidtas. Även efterfrågan på fisk och andra marina resurser beräknas öka kraftigt. Konflikter om mark och vatten liksom erosion och regimskiften i ekosystem riskerar följa med den ökade efterfrågan. Men rapporten pekar också på en stor potential för effektiviseringar. Om de förverkligas kan resursåtgång och miljöpåverkan minska väsentligt i förhållande till trenderna i "business as usual"-scenarier.

2.3.2 Miljöarbetet i EU

Sveriges inträde i EU den 1 januari 1995 förändrade förutsättningarna för miljöarbetet och för Naturvårdsverket. Det sjätte miljöhandlingsprogrammet¹⁷ lägger fast riktlinjerna för EU:s miljöpolitik fram till år 2012. Programmet ska bidra till att miljöhänsyn integreras i alla gemenskapens politikområden och till att en hållbar utveckling uppnås. I programmet anges fyra prioriterade områden för gemenskapsåtgärder, nämligen 1) klimat 2) natur och biologisk mångfald, 3) hälsa och livsmiljö samt 4) naturresurser och avfall. För varje område anges mål för vad som ska uppnås inom programperioden. Den halvtidsöversyn som skedde år 2007 förändrade inte prioriteringarna men betonade vikten av fyra arbetsområden, nämligen integration av miljöfrågor i alla samhällsområden, implementering av befintlig EG-lagstiftning, internationellt arbete och regelförenkling.

EU-kommissionen har i enlighet med miljöhandlingsprogrammet lagt fram s.k. tematiska strategier på områdena luftkvalitet, marin miljö, resursanvändning, bekämpningsmedel, avfallsåtervinning, mark och stadsmiljö. Strategierna är ett första steg för att ta fram åtgärder som behövs för att målen i miljöhandlingsprogrammet ska nås. För fem av de sju strategierna har EU-kommissionen också tagit fram förslag till lagstiftning för att åtgärda problemen.

Bedömare med god insyn i EUs miljöarbete menar att huvudriktningen under kommande år kommer att vara att genomdriva den lagstiftning som redan finns. Det kommer att behövas ett strategiskt grepp om uppföljning och tillsynsfrågor. Problemen med att många EU-länder inte genomfört beslutade åtaganden tas

¹⁷ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG.

också upp i den europeiska miljöbyrån EEAs senaste rapport om miljötillståndet i Europa¹⁸. Där framhålls också att det inom alla nivåer och sektorer inklusive näringslivet saknas effektiva åtgärder för att nå en hållbar utveckling.

EU-kommissionen har i sin politiska strategi för år 2008 tagit upp 17 prioriterade frågor varav fyra har klar koppling till miljöområdet. De handlar om EUs energi- och klimatpolitik, om en handlingsplan för miljöanpassade stadstransporter, en utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken och om WTO-förhandlingarna för ett nytt världshandelsavtal.

2.3.3 Förslag från olika utredningar

Ett antal utredningar med relevans för översynen av Naturvårdsverket har presenterats och i vissa fall arbetat parallellt med vår utredning. Om förslagen i dessa utredningar förverkligas så kan det innebära nya förutsättningar och möjligheter för ansvarsfördelningen i miljöförvaltningen.

Ansvarskommittén föreslår i sitt betänkande¹⁹ en ny modell för samordning inom staten, som bygger på den regionala nivån och på ett utvecklat samspel mellan Regeringskansliet, länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna. Nya, färre och större länsstyrelser föreslås få i uppdrag att samordna statliga verksamheter, bedriva tillsyn och redovisa tvärssektoriella kunskapsunderlag till regeringen. Offentlig tillsyn, dvs. kontroll över tillämpningen av rättsligt bindande regler och beslut, ska enligt utredningen som princip vara ett statligt ansvar. Syftet är att minska variationer i bedömningar, kvalitet och resurser mellan olika delar av landet.

Direktvalda regionkommuner ska, enligt betänkandet, ha ansvaret för regional utveckling och hälso- och sjukvård. Bedömningen är att en indelning i mellan sex och nio regioner är ändamålsenligt. Kommittén föreslår att regionkommunerna övertar från länsstyrelsen dels uppgiften att regionalt anpassa, konkretisera och verka för de nationella miljökvalitetsmålen, dels de uppgifter inom naturvården som har anknytning till regional utveckling med fokus på rumslig planering och friluftsliv, skötsel av naturreservat och annat fältarbete. Länsstyrelserna behåller enligt förslaget ansvaret för tillsyn inom naturvården och beslut om områdesskydd. En stor

¹⁸ European Environment Agency, 2007.

¹⁹ SOU 2007:10.

del av anslaget 34:3 överförs till regionkommunerna. Om Ansvarskommitténs förslag genomförs så förändras förutsättningarna för tillsynen enligt miljöbalken.

Den nya modellen ställer, enligt Ansvarskommittén, krav på Regeringskansliet som bör ses över samlat för att anpassa organisation och arbetssätt till framtidens utmaningar. Översynen bör bl.a. analysera erfarenheterna av EU-medlemskapet liksom kommittéväsendets betydelse för utvecklingskraften i samhällsorganisationen.

Styrutredningen föreslår i sitt betänkande²⁰ förändringar i regleringsbrev och i regeringens styrning av sin förvaltning som kan förändra regeringens möjligheter att strategiskt styra Naturvårdssverket. Detta utvecklas mer i kapitel 4.

*Förvaltningskommittén*²¹ lämnade hösten 2007 ett delbetänkande om myndigheternas opinionsbildande verksamhet samt vissa frågor om små myndigheter²² och ska avge sitt slutbetänkande senast den 15 december 2008.

Ett antal utredningar tar upp frågor med specifik relevans för miljöförvaltningen. *Rovdjursutredningen*²³ och *Havsmiljöutredningen*²⁴ har överlämnat betänkanden som innebär vissa förändringar i ansvarsfördelningen. *Reachutredningen*²⁵ har bl.a. i uppdrag att lämna förslag om hur det nationella tillsynsansvaret, som en följd av EUs nya kemikalierregistreringsförordning (Reach) och övrig kemikalielagstiftning, bör fördelas mellan olika centrala, regionala och lokala tillsynsmyndigheter. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2008.

2.3.4 Myndighetsstrukturen

Det planeras och övervägs för närvarande stora förändringar i myndighetsstrukturen i Sverige. Ett antal utredningar har lämnat betänkanden med förslag om förändringar inom olika sektorer och ytterligare utredningar pågår.

Förslag finns t.ex. om att inrätta en ny myndighet Transportinspektionen som samlar norm- och tillsynsverksamhet samt

²⁰ SOU 2007:75.

²¹ Dir. 2006:123.

²² SOU 2007:107.

²³ SOU 2007:89.

²⁴ SOU 2008:48.

²⁵ Dir 2007:30.

registerhållning inom transportområdet och ersätter Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen.²⁶ I pressmeddelandet där förslaget från utredningen presenteras säger infrastrukturminister Åsa Torstensson: ”Ska vi klara att sänka vårt lands koldioxidutsläpp så måste de olika transportslagen samverka mer än vad de gör i dag. Inrättandet av en Transportinspektionsmyndighet är därför ett första steg som regeringen planerar.”

I en proposition våren 2008²⁷ föreslås att Nutek, Glesbygdverket och ITPS slås samman till två myndigheter – en genomförandemyndighet och en utvärderande myndighet. Den genomförande myndigheten får ansvar att främja entreprenörskap och företagets konkurrenskraft samt regional utvecklingskraft i alla delar av landet. Den utvärderande myndigheten ska utvärdera åtgärder och analysera förutsättningar som har betydelse för en hållbar tillväxt. Skälet för omstruktureringen är att göra myndighetsstrukturen tydligare och effektivare. Propositionen nämner inte specifikt miljöfrågor.

Nyttillsatta utredningar finns inom Jordbruksdepartementets område för översyn av organisationen för jordbruksstöden²⁸ respektive myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan²⁹. Fiskelagstiftningen utreds också³⁰. Den senare utredningen har bl.a. som syfte att förtydliga i lagstiftningen att fisket ska vara ekologiskt hållbart. De två andra utredningarna har inte explicita syften som berör sektorsansvaret för miljöfrågor.

Sammanfattningsvis kan sägas att en del av dessa utredningar beaktar miljöansvaret men att de flesta har andra syften och deras arbete påverkar därför enligt vår bedömning inte förutsättningarna för ett utökat sektorsansvar.

En viktig bakgrund till de många översynerna av myndighetsstrukturen och också till tillsättandet av Förvaltningskommittén är vad regeringen anför i budgetpropositionen för år 2007³¹ att det med tanke på den omfattning som myndighetsorganisationen nu fått finns anledning att se över hela verksamheten. Regeringen anser det viktigt att genom en översyn ta ett samlat grepp på hela den statliga myndighetsstrukturen. En viktig princip för översynen

²⁶ SOU 2008:9.

²⁷ Prop. 2007/08:78.

²⁸ Dir. 2007:138.

²⁹ Dir. 2007:166.

³⁰ Dir. 2007:125.

³¹ Prop. 2006/07:1.

är att framtidens myndigheter ska fokusera på statens kärnuppgifter. Antalet myndigheter ska också minska. I uppdraget till utredningen sägs inget specifikt om miljöfrågorna och deras integrering i de många myndigheternas verksamhet, men kommittén ska beakta de krav som EU-medlemskapet ställer vilket har bäring även på miljöfrågor.

Utredningen har inte haft möjlighet att studera hur miljöförvaltningen är organiserad i olika länder men har gjort ett studiebesök i Finland. Ansvar för miljöarbetet ligger där samlat inom Miljöministeriet. Därutöver finns tre regionalt lokaliserade myndigheter för tillståndsprovning av större verksamheter och 13 regionala självständiga miljöcentraler samt en nationell myndighet, Finlands miljöcentral (Syke), vars uppgift är att bedriva forskning och vara expertstöd till regeringen samt samordna miljöövervakningen.

Jämförelser med andra länder skulle vara av intresse även om de i de flesta fall blir haltande eftersom flertalet länder i Europa har en annan förvaltningstradition med betydligt större ministerier och inte som i Sverige förhållandevis små departement och relativt stora och självständiga myndigheter.

2.4 Frustrationer och problem i dagens miljöorganisation

Utredningens bedömning är att arbetet inom Naturvårdsverket och miljövårdsorganisationen i många avseenden fungerar relativt väl, men att det också finns en hel del brister och ett antal områden där det gnisslar i samarbetet.

Problemen är av olika karaktär och kan delvis härledas till de i grunden förändrade villkoren för miljöarbetet och miljöförvaltningen. Naturvårdsverket och övrig miljöförvaltning hade på 1960- och 70-talet de medel som krävdes för att ta itu med de utpekade problemen. Så är inte längre fallet. Det är väl känt att de mest stressande yrkena är sådana där utövaren har ett stort ansvar men inte förfogar över de medel som behövs för att leva upp till ansvaret. De frustrationer som kan noteras i miljövårdsorganisationen kan i varje fall delvis vara orsakade av den bristande överensstämmelsen mellan ansvar respektive makt och medel.

Genom miljöskyddslagen kunde företagen åläggas att rena utsläpp och kommuner att bygga avloppsreningsverk. Prövning

och tillsyn enligt miljöbalken är fortfarande verkningsfulla styrmedel, men otillräckliga för att lösa miljöproblemen som de nu utvecklats. Tillståndsprovningen kan efter införandet av miljöbalken också användas för att bedöma transportfrågor och sätta villkor på företagens energianvändning, dvs. att hantera mer än bara utsläpp från avlopp och skorstenar. Men dessa provningssituationer täcker bara en del av de aktiviteter i samhället som måste påverkas för att lösa problemen.

För att undvika framtida miljöhot krävs EU-initiativ och internationella överenskommelser, initiativ från näringslivet som inte kan kommenderas fram och miljömedvetna beslut från andra myndigheter än miljöförvaltningen. Många av de beslut som måste påverkas fattas på marknaden av producenter och konsumenter.

Miljöarbetet har förändrats från direkt förhandling med de stora förorenande industrierna och konkreta tekniska lösningar till diffusa övergripande frågor som griper in i hela samhällsstrukturen.

Naturvårdsverket och miljöförvaltningen har anpassats på flera sätt för att svara upp mot den förändrade problembilden. I takt med att miljöpåverkan från punktutsläpp minskat har verkets roll i arbetet med provning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet förändrats och den direkta tillsynen decentraliserats. Även miljöövervakningen och vissa naturvårdsuppgifter som skötsel av naturreservat har decentraliserats. Naturvårdsverket har gått från ett operativt ansvar till ett mer övergripande samordnande och vägledande ansvar.

Decentraliseringen av uppgifter enligt miljöbalken och den förändrade roll som Naturvårdsverket intagit med mindre operativt ansvar har lett till missnöje i länsstyrelser och kommuners miljöförvaltning liksom i näringslivet. De miljöansvariga anser sig inte få ett tillräckligt konkret och kompetent stöd för sitt arbete från Naturvårdsverket. Och det finns delvis också en frustration inom verket att det inte finns tid och resurser att delta i provningsarbetet i den utsträckning som vore befogat.

De miljöutmaningar som nu är i fokus kräver nya styrmedel och åtgärder. För att tackla klimatförändringar och luftförorening behövs energieffektivisering brett i samhället inklusive förändrad infrastruktur liksom övergång till förnybara energislag. Målen Ingen övergödning, Hav i balans samt levande kust och skärgård kräver åtgärder inom jordbruk, fiske, vägtrafik, sjöfart och kemikaliehantering. Och så är det med så gott som alla de övergripande miljö kvalitetsmålen – de kan inte nås bara med hjälp av

traditionell miljöpolitik. Därför har, som framgått, sektorsansvaret successivt förtydligats i lagar, instruktioner och regleringsbrev.

Men vilken roll ska Naturvårdsverket ha i ett system med ett uttalat och nödvändigt sektorsansvar och vilken roll tar sektorsmyndigheterna? Styrmedlen och befogenheterna är ofta otydliga och otillräckliga för att på allvar angripa problemen även för de ansvariga sektorsmyndigheterna. Det kan därför möjligen sägas att det finns en frustration i två led. Det finns en frustration från Naturvårdsverket som miljöansvarigt för att det inte kan leverera önskvärda resultat och inte heller tillräckligt påverka sektorsmyndigheterna. Men om de miljöansvariga i sektorsmyndigheterna inte heller har tillräckliga medel till sitt förfogande så kan även där finnas en frustration. Naturvårdsverket får en katten på råttan roll där befogenheter saknas i två led. Dessa frustrationer kan vara synliga särskilt inom energi- och trafikområdena och i frågor som handlar om skogs- och jordbruk samt fiske. Naturvårdsverket vacklar i sitt förhållningssätt mellan krävande, stödjande och utvärderande/reviderande roller.

Miljökvalitetsmålen ger en långsiktig inriktning till miljöarbetet på en övergripande nivå. Men det finns vissa oklarheter om ansvaret för åtgärdsstrategierna och de konkreta aktiviteter som behövs för att målen ska nås. Det finns också brister i samordning och systematik i miljöövervakningsarbetet.

Paradoxalt nog tycks samtidigt med det långsiktiga arbetet också finnas viss brist på strategiskt långsiktigt tänkande, prioriteringar och överblick, som kan styra och ge riktning till Naturvårdsverkets löpande arbete på kort och medellång sikt. Det gäller både styrningen från regeringen och inom verket.

Väsentliga frågor för framtiden handlar om produktion och konsumtion, om hela kedjan från råvara till vara och slutligen avfall eller återvinning. På ett övergripande plan behövs också avvägningar och beslut om samhällets organisering för en hållbar utveckling, förhållandet mellan ekonomi, ekologi och sociala sammanhang i begreppet hållbar utveckling. Dessa frågor har prioriterats ner väsentligt av Naturvårdsverket framför allt för att frigöra resurser för andra angelägna uppgifter som klimatfrågan, men också i frustration över att arbetet inte ger några påtagliga resultat, vilket kan hänga samman med att detta är förhållanden där det saknas skarpa styrmedel och där det kan vara svårt att ge konkretion till politiken.

Det finns också behov att utveckla samspelet mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket. Den handlar dels om departementets styrning genom regleringsbrev och regeringsuppdrag, dels om det expertstöd som departementet behöver från Naturvårdsverket i EU-arbetet och i det internationella arbetet.

2.5 Överväganden om ändrad ansvarsfördelning

Utredningen ska enligt direktiven belysa myndigheternas ansvars- och uppgiftsfördelning och eventuella behov av förändringar i Naturvårdsverkets ansvar.

2.5.1 Utgångspunkter

Utredningen har bedömt att följande utgångspunkter är viktiga för en väl fungerande miljöförvaltning och en stark utveckling av miljöpolitiken.

- Det behövs en eller flera myndigheter centralt som tydligt och med styrka kan hävda miljöintresset, vilket inte sällan måste drivas i konflikt med starka sektorsintressen.
- Miljöfrågor måste integreras i alla sektorer i samhället liksom i regional och kommunal verksamhet.
- Framgång i miljöarbetet är beroende av att många aktörer – enskilda hushåll, näringsliv, myndigheter – tar ett miljöansvar. Det behövs samarbete och sätt att skapa samsyn mellan de olika aktörerna.
- Den internationella kopplingen är stor och växande.
- Vissa miljöfrågor är av ödeskaraktär och kräver kraftsamling.
- Det behövs ett kvalificerat kunskapsunderlag för regeringens strategiska val i miljöpolitiken. I detta ingår forskningsuppgifter och arenor/organisation för att göra forskningsresultat tillgängliga för politiska och andra beslutsfattare.

2.5.2 Kärnuppgifter i miljöförvaltningen

Inför övervägandena om förändrad ansvarsfördelning är det viktigt att förstå vad som är miljöarbetets kärnuppgifter. Det finns naturligtvis olika sätt att beskriva och indela de otaliga enskilda

uppgifter som ingår i miljöförvaltningens verksamhetsfält. En enkel indelning kan utgå från fyra huvudkategorier av uppgifter:

1. Följa tillståndet i miljön och påverkan på miljön via utsläpp m.m.
 - ta fram underlag
 - sammanställa och rapportera
2. Genomföra beslutade åtgärder
 - bevaka mål och ärenden och följa tillämpningen av miljöbalken
 - bedriva tillsyn och ge tillsynsvägledning
 - genomföra uppgifter enligt särskilda EU-regler, t.ex. om gränsöverskridande transporter av avfall och om handeln med utsläppsrätter
 - fördela bidrag och ersättningar
3. Utveckla nya strategier och åtgärder
 - genom miljömålsarbetet
 - genom särskilda uppdrag från regeringen
 - genom egna initiativ
4. Delta i EU-internt och i internationellt arbete som expertstöd till regeringen

Till detta ska läggas en femte uppgift som handlar om utvärdering och en sjätte om information och kunskapsförmedling. Var och en av de fyra kärnuppgifterna behöver utvärderas och utvecklas, vilket kan ske genom utredning eller forskning. Och den kunskap som genereras genom de olika kärnuppgifterna och i forskning och utvärdering ska förmedlas till beslutande instanser men också till andra aktörer, t.ex. näringsliv, och till allmänheten.

Det behövs också en samlande kraft för arbetet inom det stora nätverk av myndigheter och andra aktörer som har särskilda uppgifter och ansvar för miljöarbetet.

2.5.3 Tre alternativ

Utredningen har övervägt tre alternativ för förändringar och kommer i det följande att föra resonemang om dessa tre huvudalternativ för ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverket och andra aktörer i miljöförvaltningen.

- A. Förstärkt Naturvårdsverk – oförändrad ansvarsfördelning
- B. Vissa förändringar i ansvarsfördelningen
- C. Omstrukturering i miljövårdsförvaltningen

A. Förstärkt Naturvårdsverk – oförändrad ansvarsfördelning

I detta alternativ behålls nuvarande ansvarsfördelning i miljö-
vårdsförvaltningen men andra typer av åtgärder vidtas för att lösa
de problem och frustrationer som vi iakttagit. Förstärkt Natur-
vårdsverk kan stå för mer resurser men kan också handla om en
”vassare” myndighet. I kapitel 3 beskrivs Naturvårdsverkets upp-
gifter och ges vissa förslag till förändringar. Även i andra kapitel i
det följande finns förslag som kan bidra till ett effektivare arbete i
Naturvårdsverket och till förbättringar i hur verket fyller sin roll i
det totala miljöarbetet.

B. Vissa förändringar i ansvarsfördelningen – överväganden om ansvaret för vissa specifika uppgifter

Utredningen har identifierat ett antal uppgifter för vilka man kan
tänka sig förändringar i ansvarsfördelningen – endera så att upp-
gifter lyfts bort från Naturvårdsverket och till annan myndighet
eller att uppgifter flyttas i motsatt riktning från annan aktör till
Naturvårdsverket.

Några av dessa områden har utredningen valt att belysa särskilt.
I kapitel 10 övervägs ansvarsfördelningen för saneringsfrågor där
ansvaret nu är delat mellan Naturvårdsverket och Sveriges
geologiska undersökning. I kapitlen 8 och 9 övervägs vissa för-
ändringar i ansvarsfördelningen för tillsyn och prövning. Viss
belysning av ansvarsförhållandena för friluftsförhållanden ges också i
kapitel 11.

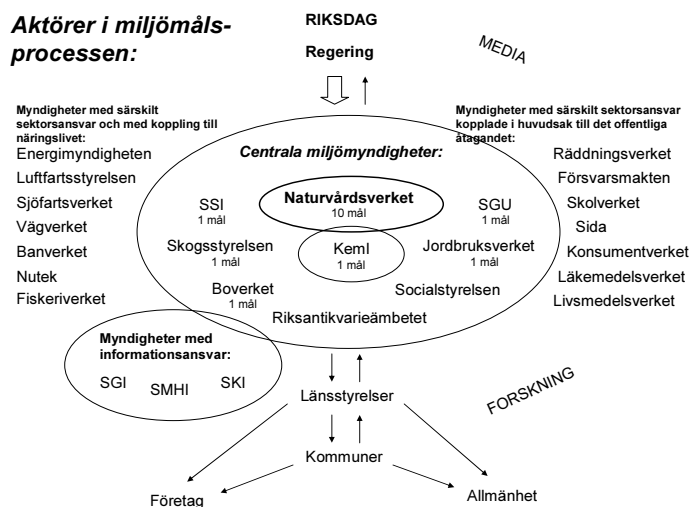
Andra områden som kan vara intressanta för vissa förändringar i
ansvarsfördelningen är Naturvårdsverkets arbete med kemikalier i
yttre miljö som är kopplade till Kemikalieinspektionens arbete, viss
utdelning av bidrag och ersättningar där det kan övervägas om delar
av medlen bör gå direkt till den slutliga mottagaren istället för via
Naturvårdsverket, problem beträffande ansvarsfördelningen för
vattenfrågorna och då särskilt efter tillkomsten av vattendirektivet,
miljöteknik och ansvarsfördelningen i förhållande till den nya

genomförande myndigheten för hållbar tillväxt i företagen och ökad regional konkurrenskraft liksom ansvarsfördelningen i fråga om handel med utsläppsrätter där Naturvårdsverket har ansvaret för tilldelning och Statens energimyndighet för registerhållning. Kemikaliefrågorna berörs i någon mån i det följande. Övriga områden kan vara intressanta för framtida överväganden men utredningen har av olika skäl valt att inte närmare belysa dem.

C. Omstrukturering i miljövärdsvärdningen

Det finns ett stort antal myndigheter med särskilt ansvar i miljöarbetet. Det kan illustreras med följande figur.

Figur 2.1 Ansvariga myndigheter i miljömålsprocessen



Förskjutningar i ansvarsfördelningen har, som tidigare framgått, skett under de två senaste decennierna, både genom decentralisering till länsstyrelser och kommuner och genom ett utökat sektorsansvar. I kommande avsnitt diskuterar utredningen olika tänkbara omstruktureringar i ansvarsfördelning och organisation enligt alternativet C.

2.5.4 Tänkbara omstruktureringar av miljövårdsförvaltningen

Förändringar efter funktion

Under senare år har inom flera politikområdena skett förändringar i myndighetsstrukturen på så sätt att särskilda myndigheter skapats för *utvärdering* av uppgifterna inom området. Det har t.ex. varit grunden för den förändrade myndighetsstruktur som regeringen beslutat om för vissa av näringsdepartementets myndigheter. Särskilda utvärderingsmyndigheter finns också för t.ex. det internationella utvecklingssamarbetet och för det arbetsmarknads-politikiska området.

Vi föreslår att en särskild utvärderingsmyndighet skapas för miljöområdet. Den ska överta största delen av de uppgifter som nu ligger på Miljömålsrådet inom Naturvårdsverket. Den kommer därmed att samordna den utvärdering av miljötillståndet och miljöarbetet som sker i miljömålsprocessen men ska också ha ett eget utvärderingsansvar med forskningsanknytning och internationell utblick. Förslaget presenteras mer utförligt i kapitel 6.

I olika sammanhang, t.ex. av Riksrevisionen, har påpekats att det kan finnas en konkurrens resursmässigt mellan genomförande och policyskapande uppgifter i verket. De flesta som berört denna fråga i våra intervjuer, inklusive intervjuer vid Riksrevisionen, har emellertid ansett att de två uppgifterna befruktar varandra och inte bör delas upp.

Vertikala förändringar – centralt, regionalt, lokalt

Länsstyrelsernas ansvar har förändrats. Vissa uppgifter har övertagits från Naturvårdsverket, medan andra har delegerats till kommunnivå. Länsstyrelser och kommuner har viktiga roller för genomförandet inom flera miljöområden.

Om Ansvarsutredningens förslag genomförs kommer frågan om ansvarsfördelning mellan central, regional och kommunal nivå i ett annat läge. Detta gäller t.ex. för tillsynsansvaret enligt miljöbalken. Som redan nämnts, finns i kapitel 8 resonemang om att tydliggöra dagens ansvarsfördelning.

Utökat sektorsansvar

En möjlig utgångspunkt för en förändrad ansvarsfördelning skulle kunna vara att genomföra sektorsansvaret mer konsekvent.

Flera intervjuade har menat att man bör gå vidare med att tydliggöra sektorsansvaret och integrera miljöfrågorna i sektorspolitiken. Samtidigt framförs från olika håll att tiden inte är mogen att genomföra sektorsansvaret fullt ut. Det är framför allt två skäl som framhålls. Det ena är att den övergripande nivån, regeringen och de olika departementen, inte är tillräckligt integrerade och samstämmiga i sin miljösyn. Det andra är att vissa sektorsmyndigheter är för beroende av sektorsintressena för att kunna axla miljöansvaret fullt ut.

Det kan konstateras att det finns beröringsytor och överlappande styrmedel inom flera områden. Det gäller t.ex. som redan nämnts i föregående avsnitt styrmedlen inom klimat- och energipolitiken där både Naturvårdsverket och Energimyndigheten har ansvar för uppgifter som berör handeln med utsläppsrätter.

Inom det skogliga området finns överlapp mellan Skogsstyrelsens arbete med naturvårdshänsyn, biotopskydd och naturvårdsavtal och Naturvårdsverkets arbete med naturreservatsbildning och tillsynsvägledning i Natura 2000-frågor.

Som framgått av avsnitt 2.2.2 har sektorsansvaret successivt utvecklats men utvärderingar visar att det ännu inte tagits fullt ut av alla sektorsansvariga myndigheter.

Inom EU har försökt gjorts att integrera miljöfrågorna i sektorerna genom den s.k. Cardiffprocessen men med begränsad framgång. Eftersom EU-politiken har stor inverkan på nationell politik kan det vara svårt att gå mycket längre nationellt. Det blir därför av stor vikt hur EUs ambition att öka miljöfrågornas integration i alla samhällssektorer lyckas. Bedömare menar att klimatfrågans uppsegling på den politiska dagordningen redan inneburit att miljöfrågorna beaktas mer i sektorspolitiken inom EU. Omfördelning av ansvar mellan direktoraten sker, t.ex. har miljöfrågor inom transportområdet flyttats från Miljödirektoratet till Direktoratet för energi och transporter.

Förändringar efter viktiga miljöfrågor

Om man utgår från miljöfrågorna så kan man urskilja vissa kluster som kommer att vara viktiga framöver.

- Klimat med koppling framförallt till energianvändning och -tillförsel samt till trafikfrågor, infrastruktur och bebyggelse. Luftfrågorna är ofta länkade.
- Biologisk mångfald och resilienta ekosystem med koppling framförallt till areella näringar och infrastruktur.
- Varukedjor från vaggan till graven med frågor om råvaruanvändning, kemikalier och förorenande utsläpp under råvaruutvinning, produktion, användning och i avfallsledet. Hälsosam och säker livsmedelsförsörjning är en viktig särskild underkategori som hör samman med jordbruk men också livsmedelsindustri. Här finns också kopplingar till sociala och rättvisefrågor.

Om man skulle organisera miljöarbetet utifrån dessa kluster så skulle det kunna innebära att det nuvarande Naturvårdsverket delades upp i tre nya myndigheter som också skulle kunna inkludera vissa verksamheter som i dag ligger utanför verket.

Klimat- och energimyndighet

Det kan noteras att klimatfrågan lett till förändringar i miljöförvaltningen i andra länder. EU-kommissionens miljödirektorat har byggt upp en särskild avdelning för klimat- och luftfrågor och resurser flyttas dit från andra områden. EU-parlamentet har bildat ett särskilt klimatutskott. Danmark har inrättat ett särskilt ministerium för energi och klimat.

Det viktigaste skälet att inrätta en särskild myndighet är dock frågans dignitet. I stort sett alla talar om denna fråga som en ödesfråga. Det finns en risk att hamna i en irreversibel dynamisk klimatförändring som i samspel med de biologiska systemen kan totalt förändra förutsättningarna för den mänskliga civilisationen som vi nu känner den.

En Klimat- och energimyndighet skulle kunna bestå av vissa enheter på Klimatavdelningen vid Naturvårdsverket samt delar av Energimyndigheten.

Naturvårdsmyndighet

Naturvårdsfrågorna vätter i stor utsträckning mot de areella näringarna. Jordbrukspolitik, skogspolitik och fiskepolitik är av stor betydelse för den biologiska mångfalden och för livskraftiga och resilienta ekosystem.

Men naturvårdsfrågorna omfattar mer än de areella näringarna. De handlar också om hårdgörning av ytor genom stadsutbredning och infrastruktur, det handlar om övergödning och kemikaliespridning. För att de gröna miljö kvalitetsmålen Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker och Storslagen fjällmiljö ska kunna nås behövs åtgärder också utanför de areella näringarna, t.ex. minskad försurning och minskade kväveutsläpp från trafiken och begränsning av klimatpåverkan. Omvänt har förhållandena inom skogs- och jordbruk betydelse t.ex. för klimatfrågan. Det bör beaktas när man överväger en separat myndighet.

Vissa intervjupersoner har ansett att naturvårdsfrågorna skulle kunna brytas ut ur Naturvårdsverket och läggas i en egen myndighet. Argumenten har varit att naturvård och miljöskydd aldrig blivit riktigt ihopgifta trots att sammanslagningen av dem inom Naturvårdsverket skedde redan när verket bildades för 40 år sedan. Ett annat argument är att verket är för stort och svårstyrt och att detta kan vara en naturlig avgränsning om man vill dela upp verket.

Till en Naturvårdsmyndighet skulle kunna föras det mesta av verksamheten inom Naturresursavdelningen vid Naturvårdsverket. Viss verksamhet vid andra avdelningar på verket skulle också kunna vara aktuella, t.ex. arbetet med försurnings- och övergödningens målen och eventuellt mark- och vattenfrågor. Avgränsningarna mot andra myndigheter med angränsande miljöansvar, framför allt Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Fiskeriverket, bör då också övervägas.

Myndighet för miljöanpassade varukedjor

Möjligheterna till framgång i miljöarbetet kommer i framtiden att bero i stor utsträckning på att hela varukedjan från råvara till avfall utformas på ett miljö- och hälsomedvetet sätt. En viktig aspekt av detta är det arbete som genomförs på kemikalieområdet. Hit hör också varors utformning i övrigt, varutransporter och handelsregler

liksom hanteringen av varorna hos konsumenten och i slutledet när de blir avfall.

En myndighet som sammanhållande behandlade dessa frågor skulle kunna bestå av den nuvarande Kemikalieinspektionen och de flesta enheterna vid Rättsavdelningen på Naturvårdsverket. Det skulle innebära att myndigheten också får ansvar för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken, vilket kan vara logiskt då produktionen givetvis är en högst väsentlig del av varukedjan. Det skulle ge en myndighet som sammanhållet höll i frågor om prövning och tillsyn enligt miljöbalken och i hela varukedjan från råvara till avfall.

I det följande behandlas särskilt frågor om kemikalierna. Dagens kemikaliearbete hos Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen beskrivs liksom de argument som framförts för och emot att föra samman kemikaliearbetet hos de två myndigheterna. Argument som framförts för och emot en sammanslagning av myndigheterna i deras helhet presenteras också.

Kemikalieinspektionens uppgift är att kontrollera kemikalier i början av dess livscykel för att ge goda förutsättningar för att begränsa deras effekter på miljö och hälsa i kommande led. Traditionellt är inspektionens uppdrag avgränsat till kontroll av kemikalier i tillverknings- och importfasen. Det åligger myndigheten att bedriva tillsyn över importörer och tillverkare och ge vägledning för den kemikalietillsyn som kommuner och länsstyrelser bedriver. Man ansvarar även för godkännande av bekämpningsmedel och riskbedömningar av kemikalier samt håller i ett produktregister över alla de kemiska produkter som används i Sverige. Slutligen ansvarar Kemikalieinspektionen för miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* och arbetar med lagstiftning och andra regler som bidrar till att målet uppnås. Kemikalieinspektionen har cirka 200 medarbetare och en hög kompetens i fråga om kemikalier; cirka 60 procent av medarbetarna är disputerade.

Naturvårdsverket har ansvar för kemikalier i den yttre miljön. Enligt en grov uppskattning arbetar ca 20 personer på verket i huvudsak med kemikalierelaterade frågor och ytterligare ca 50–60 personer har det som en mindre andel av sina uppgifter. Naturvårdsverket har samordningsansvar för åtgärdsstrategin Giftfria och resurssnåla kretslopp samt ansvar för ett antal av delmålen under miljömålet *Giftfri miljö*. Verket har också ansvar för spridning av bekämpningsmedel genom sin föreskriftsrätt och ansvaret för tillsynsvägledning. Andra kemikaliefrågor som Naturvårds-

verket ansvarar för är farliga ämnen enligt havsaktionsplanen, internationellt arbete i frågor om Östersjön, internationellt och nationellt arbete med vissa tungmetaller och långlivade organiska föroreningar som bly, kadmium, kvicksilver och dioxiner, bl.a. inom ramen för Stockholmskonventionen.³² Vidare arbetar man med kemikaliekrav i tillståndsprövningar enligt miljöbalken, anpassningar mellan kemikalie- och avfallsreglerna i miljöbalken i avsikt att harmonisera med Reach, miljökvalitetsnormer enligt ramdirektivet för vatten samt en del övriga internationella frågor inom SAICM.³³ Det finns således en lång rad kemikalierelaterade uppgifter på Naturvårdsverket. Det finns också sådana uppgifter på bl.a. Arbetsmiljöverket, Läkemedelsverket och Räddningsverket.

Några intervjupersoner har föreslagit att KemI ska slås ihop med det nuvarande Naturvårdsverket men flera har också uttalat sig emot en sammanslagning. Argumenten emot har framför allt varit två. Det ena är att det skulle bli en ännu större och mer svårstyrd myndighet. Då skulle först krävas att regeringen och myndigheten utvecklar ett bättre styrsystem. Det andra skälet emot är att satsningen på en särskild kemikaliemyndighet varit framgångsrikt på så sätt att arbetet bidragit väsentligt till genombrott för kemikaliefrågorna i EU och även internationellt genom Stockholmskonventionen och SAICM. De kommande åren kan bli avgörande för om Reach ska bli den framgång i realiteten som den är på papperet och det är angeläget att Kemikalieinspektionen ostört kan fokusera på detta under de kommande åren. Ett annat argument emot sammanslagning är att Kemikalieinspektionen har ansvar både för miljö och hälsa (kemikaliarbetet handlade fram till slutet av 1980-talet i huvudsak om hälsa t.ex. som grund för klassificeringen av kemikalier) och att inspektionen därmed gör bedömningar i första leden som avser både hälsa och miljö och som vätter lika mycket mot Arbetsmiljöverket och andra hälsoansvariga myndigheter som mot Naturvårdsverket.

Ett argument för att föra ihop Naturvårdsverkets arbete med kemikaliefrågor med arbetet inom Kemikalieinspektionen (KemI) är att det finns glapp i ansvaret mellan myndigheterna i dag. Ett annat argument är att en sådan myndighet i högre grad än i dag skulle kunna anlägga en helhetssyn vid olika miljöprövningar. Ett

³² Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar.

³³ Den aktionsplan som tagits fram inom den globala kemikaliestrategin (SAICM) stipulerar 273 aktiviteter som ska utföras av medlemsländernas myndigheter. Av dessa ligger 104 aktiviteter på Naturvårdsverket.

av miljöbalkens grundläggande syften är ju att göra en integrerad bedömning av olika miljöstörningar. Reach ställer nya krav på tillsynen över kemikalier. Lagstiftningen innebär i högre grad än tidigare att det finns ett behov av samordning av tillsynen över olika delar av kemikalieområdet. En uppdelning av den platsanknutna tillsynen för kemikalier på flera myndigheter kan medföra en splittring i regel tillämpningen som motverkar denna helhetssyn. Något liknande kan sägas om förhållandet mellan hälso- och miljöfrågorna. Även dessa bör integreras i miljöprövningen, vilket är i enlighet med miljöbalken som bygger på ett fungerande samarbete med de hälsoansvariga myndigheterna. Med detta synsätt finns alltså ingen anledning att inom ramen för ett samordnat arbete med kemikalier sätta hälsofrågorna åt sidan.

2.5.5 Överväganden och förslag

Överväganden

I intervjuer och kontakter med personer i och utanför Naturvårdsverket har utredningen tagit upp frågan om ansvarsfördelningen. Åtskilliga har tyckt att ansvarsfördelningen i hela miljöförvaltningen skulle behöva ses över (men verkar inte ha uppfattat det som att vår utredning har den uppgiften). När vi frågat specifikt om olika möjliga omstruktureringar i ansvaret så har en del ansett att det kunde vara motiverat med en större omstrukturering men fler tyckt att det inte är motiverat. Det är också en del personer som spontant utanför intervjuandet kommit med förslag om olika omstruktureringar, t.ex. att bryta ut naturvårdsfrågorna, att slå ihop Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket och att flytta över delar av expertstödet i EU- och internationellt eller delar av den policyskapande verksamheten till Regeringskansliet.

Förvaltningens organisation inom miljöförvaltningsområdet har under 40 år varit i stort sett oförändrad med en central myndighet med övergripande nationellt ansvar. På 1980-talet tillkom Kemikalieinspektionen. Regionalt har länsstyrelserna en viktig roll och kommunerna har ofta en avgörande betydelse för det konkreta förverkligandet av miljöpolitiken.

Förskjutningar inom systemet har, som redan framgått, skett. Prövning och tillsyn enligt miljöbalken har decentraliserats i flera omgångar. Sektorsansvaret har inneburit överflyttning av vissa

frågor från Naturvårdsverket till andra myndigheter, t.ex. bilavgaser till Vägverket. Översynen av Naturvårdsverket i början av 1990-talet ledde till att laboratorierna avskiljdes och till vissa andra förändringar. Givetvis har det också skett omorganisationer inom Naturvårdsverket och omprioritering av uppgifter och inriktning, men i stort har organiseringen av miljöförvaltningen varit mycket stabil jämfört med förhållandena inom en del andra sektorer, t.ex. inom Näringsdepartementets område och inom skolområdet där myndigheter har slagits isär och ihop i flera omstruktureringar.

Samtidigt kan konstateras att vissa förvaltningar, företrädesvis de som avser traditionella näringar – jordbruk, skogsbruk och fiske – också har varit relativt oförändrade under lång tid.

Naturvårdsverkets många skiftande uppgifter, kompetensområden och roller gör verket svårstyrt, vilket leder till svårigheter i samspelet mellan departement och myndighet. Detta kan i sig vara ett skäl för att strukturera om verksamheten. Om verksamheten delas upp i mindre och mer specialiserade myndigheter blir det sannolikt mer överblickbart för regeringen hur arbetet bedrivs än med ett stort verk där transparensen är låg. Från Miljödepartementets sida har inte påtalats några problem med den splittring som i dag finns genom att en särskild myndighet har kemikaliefrågorna. Samtidigt ökar då kraven på regeringen att hålla ihop miljöarbetet.

Ofta bildas en ny myndighet när man från politiskt håll vill sätta fokus på och få kraftsamling kring en särskild fråga. Detta sägs t.ex. vara ett viktigt skäl till att Kemikalieinspektionen inrättades. Det brukar också framhållas som en anledning till de många råden som är kopplade till Naturvårdsverket. Den nya insikten om allvaret i miljösituationen och miljöfrågornas uppsegling på den politiska agendan kan vara skäl för förändring. Särskilda myndigheter för de viktigaste miljöklustren kan – kanske paradoxalt – vara ett sätt att kraftsamla och vässa miljöarbetet genom att tydliggöra frågorna. Men det kan också leda till försvagning genom den splittring av ansvaret och ”miljörösten” som det innebär.

Det finns målkonflikter inom miljöområdet. Ett exempel är utbyggnaden av vindkraft som kan komma i konflikt med naturvårdsintressen t.ex. om det sker inom Natura 2000-områden, men som samtidigt ger ett bidrag i den nödvändiga övergången från fossila energikällor. Det finns både fördelar och nackdelar med att sådana konflikter kan hanteras inom en och samma myndighet.

Förutsättningarna för transparens och tydlighet i ståndpunkterna kan öka om ansvaret är uppdelat, men om det bedöms viktigt så kan ju även ett verk med samlat ansvar styras att tydliggöra frågans olika aspekter. Det kan vara rationellt ur regeringens perspektiv att få en sammanvägd ståndpunkt men det kan också argumenteras för att det är en sådan typ av konflikt som bör avgöras politiskt. Lösningar kan sannolikt uppstå var avvägningen än ska ske.

Om man delar upp den centrala miljöförvaltningen i flera mindre myndigheter så blir det sannolikt en dubbling av vissa funktioner, t.ex. internationell bevakning, personalfunktioner och vissa administrativa funktioner. Men mindre och mer fokuserade myndigheter kan också bli mer lätttrörliga och effektiva. Samtidigt kommer naturligtvis att uppstå andra myndighetsöverskridande samordningsbehov.

Förvaltningskommittén har i ett delbetänkande³⁴ analyserat om det finns problem särskilt förknippade med små myndigheter och konstaterar att det kan finnas fördelar med små myndigheter, t.ex. att de är flexibla och kostnadseffektiva. Den helt dominerande administrativa kostnaden är för lokaler och den är i stort sett proportionell mot antalet årsarbetskrafter oberoende av myndigheternas storlek. Ett samband mellan storlek och kostnad finns för den ekonomiska administrationen men den kostnadsposten är i genomsnitt liten för alla myndigheter. Kommittén har definierat små myndigheter som myndigheter med färre än 100 anställda.

Kommittén tar också upp frågan om själva antalet myndigheter kan vara ett problem genom att göra förvaltningsstrukturen svårgenomskådlig och menar att det i så fall är ett generellt problem som handlar om hela myndighetsstrukturen snarare än om de små myndigheterna. Kommittén avser återkomma till frågan i slutbetänkandet men menar att frågan måste betraktas i ljuset av att antalet myndigheter minskat kraftigt sedan början av 1990-talet. Sedan flera år är, enligt betänkandet, tendensen att myndigheterna blir färre och större.

Till vår utredning har från vissa intervjuade framförts att det kan behövas organisationsförändringar för att få en nödvändig förnyelse medan andra anser att organisationsförändringar oftast är skenlösningar som man tillgriper för att man inte klarar att angripa de verkliga problemen.

³⁴ SOU 2007:107.

Ekonomistyrningsverket (ESV) framhåller i underlagsrapport till utredningen att flera större rekonstruktioner eller förändringar i myndighetsstrukturer fått problem för att man inte tillräckligt värnat om de förtjänster som funnits i den befintliga organisationen. ESV diskuterar andra sätt att bygga in förnyelse i en verksamhet.

För en fortsatt sammanhållen central miljömyndighet talar att behoven av överblick, helhetssyn och samsyn är stora och växande inom miljöpolitiken. De olika miljöfrågorna inverkar på varandra. Klimatförändringarna kommer att få stor betydelse för den biologiska mångfalden och för livskraft och produktionsförmåga i olika ekosystem. Omvänt är resiliensen i ekosystemen avgörande för hur dessa klarar förändringar i temperatur och nederbörd liksom olika störningar som översvämningar och stormar. Samhällets kemikalieanvändning inverkar på markförhållanden och havsmiljöer. Det kan tala för att hålla ihop miljöfrågorna under samma hatt. Det är också en vanlig kritik att det brister i helhetssyn och samordning.

En stor skillnad mellan de flesta sektorsmyndigheter och miljöförvaltningen är att miljöfrågorna berör i stort sett alla andra områden och att den miljöansvariga förvaltningen alltså är medspelare till de flesta andra förvaltningar vilka i allmänhet har en sektor att bevaka och betjäna. Antalet aktörer är stort i miljöarbetet och det kan behövas en sammanhållande kraft.

Förslag

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns argument både för och emot större förändringar i dagens ansvarsfördelning och organisation av miljöförvaltningen. Det finns också flera olika alternativa förändringar som måste övervägas. För att värdera de olika argumenten skulle behövas en mer genomgripande analys av de olika aktörernas uppgifter och roller än vad som har varit möjligt att genomföra inom ramen för denna utredning vars huvudfokus i enlighet med direktivet legat på kartläggning och utvärdering av verksamheten inom Naturvårdsverket. Ett stort antal utredningar har överlämnats till regeringen eller pågår. Förslagen från flera av dessa har betydelse för bedömningarna av vad som är en ändamålsenlig organisation av miljöförvaltningen.

Vi föreslår i det följande ett antal förändringar inom Naturvårdsverket och i styrningen av verket liksom i ansvarsfördelningen. Tillsammans har de potential att i varje fall delvis komma till rätta med en del av de problem som utredningen noterat.

Vi föreslår att regeringen inom kort tillsätter en utredning med uppdrag att göra en mer övergripande översyn av ansvarsfördelningen mellan olika aktörer med uppgifter att verkställa miljöpolitiken. Översynen bör inbegripa en omprövning av ansvarsfördelningen horisontellt och vertikalt, en utvärdering av sektorsintegrationen och sektorsansvaret och en analys av vilken miljöorganisation som är mest ändamålsenlig med hänsyn till miljöarbetets förändrade karaktär genom EU-medlemskapet och den ökade betydelsen av internationellt arbete.

Vi föreslår dock slutligen att en ny utvärderingsmyndighet inrättas redan nu och att huvuddelen av Miljömålsrådets uppgifter förs över till den nya myndigheten (se vidare kapitel 6). Denna förändring bedömer utredningen vara behövlig och ändamålsenlig även om senare andra förändringar i myndighetsstrukturen genomförs inom miljöförvaltningen.

3 Verksamhet och resurser

Förslag

- Ändra Naturvårdsverket instruktion så att verket omfattas av internrevisionsförordningen. En internrevision innebär ett utökat ansvar som motsvarar ca två tjänster.
- Förtydliga Naturvårdsverkets opinionsbildande uppdrag i verkets instruktion
- Öka förvaltningsanslaget med medel motsvarande fyra nya tjänster för att förbättra uppföljning och utvärdering.
- Se till att stadigvarande myndighetsuppgifter utförs av egen personal och finansieras från förvaltningsanslaget. Detta innebär att medel motsvarande 17 tjänster som i dag utförs av konsulter ska föras från verkets sakanslag till förvaltningsanslaget. Det innebär vidare att medel för fem interna tjänster som i dag finansieras från anslaget ska föras till förvaltningsanslaget.
- Se till att förvaltningsanslaget ska efter genomförandet av de av utredningen föreslagna överföringarna ha en utveckling som medger att personalstyrkan kan bibehållas.

Utredningen rekommenderar Naturvårdsverket följande:

- Det övergripande strategiska arbetet inom verket bör utvecklas.
- Uppföljning och utvärdering av både internt genomfört arbete och arbete utfört av konsulter eller bidragsmottagare bör prioriteras.
- Utarbeta en strategi för hur verket ska arbeta mot sektorsmyndigheterna.
- Den administrativa kompetensen bör förstärkas.
- En långsiktig kompetensförsörjningsplan bör upprätthållas.

3.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen redovisa en genomgång och analys av Naturvårdsverkets verksamhet jämfört med de uppgifter verket har enligt författning, regleringsbrev och andra regeringsbeslut samt i EU-arbetet och internationellt. Utredningen ska också redovisa en analys av Naturvårdsverkets resurser, beträffande såväl ekonomi som kompetens och andra förutsättningar för verket att fullgöra sina uppgifter. Utredningen ska bedöma om verkets hittillsvarande verksamhet och arbetssätt varit och är effektiva i förhållande till verkets uppgifter. Slutligen ska utredningen på grundval av analysen av verksamhet, resurser och resultat och mot bakgrund av en omvärldsanalys belysa behovet av att förändra myndighetens verksamhet när det gäller inriktning, mål och prioriteringar, samt belysa möjliga rationaliseringar och effektiviseringar.

I bedömningen av resultat har utredningen inte tolkat uppdraget som en bedömning av den miljöeffekt Naturvårdsverkets arbete får, dvs. en slags utvärdering av miljöpolitiken. Utredningen har i stället tolkat uppdraget som att givet den grundläggande utformningen av miljöpolitiken med dess mål och beslutade åtgärder bedöma om ansvarsfördelning och tilldelade resurser för förvaltningen är ändamålsenliga samt hur Naturvårdsverket inom sina givna verksamhetsmässiga och finansiella ramar genomför sina uppgifter.

I genomgången av resurserna har utredningen valt att ta med uppgifter från åren 2001–2008, där så har varit möjligt, för att få en bild av utvecklingen. Vi har också tagit med år 1994/95, för att få en jämförelse med situationen innan vare sig den nya miljöbalken eller miljömålen tillkommit.

3.2 Naturvårdsverkets verksamhet

3.2.1 Naturvårdsverkets uppgifter enligt lag och förordning

Allmänt om regleringen

Naturvårdsverket är nationell förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlade i miljöarbetet (1 § förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket, "NV-instruktionen"). Förutom i instruktionen, regleras verkets

arbetsuppgifter i en mängd författningar på miljöområdet. Främst av dessa är av givna skäl miljöbalken och dess förordningar. Även jaktlagstiftningen och lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter genererar flera uppgifter. Samtliga dessa regelverk är i dag till stora delar präglade av implementeringen av EG-rätten och de internationella konventionerna på miljöområdet. En detaljerad beskrivning av Naturvårdsverkets arbetsuppgifter enligt lag och förordning finns i bilaga 3.

NV-instruktionen

Naturvårdsverkets närmare uppgifter framgår av 2–6 §§ NV-instruktionen. Här klargörs att verket ska bidra med underlag och expertkunskap i regeringens arbete på miljöområdet, nationellt och internationellt. Myndigheten har även ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor samt ett utpekat ansvar för tio miljökvalitetsmål och kretsloppsstrategin. Detta uttrycks i instruktionen genom följande, vida formuleringar. Naturvårdsverket ska:

- *vägleda, samordna, följa upp och utvärdera* miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna och andra centrala, regionala och lokala myndigheter och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,
- bevaka allmänna miljövärdsintressen i *mål och ärenden* som handläggs hos myndighet och i domstol och därvid följa hur miljöbalken tillämpas,
- ansvara för genomförandet av *miljöövervakning* samt beskriva och analysera miljötillståndet och miljöutvecklingen,
- se till att kunskaperna om miljön och miljöarbetet görs *tillgängliga och bevaka* att miljöaspekterna blir en integrerad del inom alla sektorer i samhället,
- bevaka och verka för att *avfallshanteringen* är miljömässigt godtagbar och effektiv för samhället, samtidigt som den är enkel för konsumenterna,
- finansiera *miljöforskning* till stöd för verkets arbete,
- för statens räkning *förvärva värdefulla naturområden*,
- följa olika *styrmedels effektivitet* för att nå miljökvalitetsmålen, och analysera och *väga in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter* i fråga om åtgärder inom miljöområdet,
- bidra med analys-, metod- och kompetensstöd i det *regionala tillväxt-* och utvecklingsarbetet avseende miljöfrågor,

- se till att förutsättningarna för *friluftslivet* bevaras och utvecklas,
- svara för frågor om *jakt och vilt* enligt jaktlagstiftningen, samt
- ha ett övergripande och samordnande ansvar vad gäller *omgivningsbuller*.

Naturvårdsverket ska även medverka i det internationella miljöarbetet, inbegripet det som bedrivs inom ramen för det globala utvecklingsarbetet. Man ska också svara för den internationella rapporteringen inom sitt ansvarsområde.

Miljöbalken och dess förordningar

Miljöbalken (1998:808, MB) är en utpräglad ramlagstiftning. Balkens syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer ska kunna leva i en hälsosam och god miljö. Den är tillämplig på alla verksamheter och åtgärder av någon betydelse som kan påverka dessa skyddsintressen, oavsett om det gäller större näringsverksamheter över tiden eller privatpersoners dagliga beteende. I balken finns endast ett fåtal bestämmelser där det direkt framgår arbetsuppgifter som lagts på Naturvårdsverket. De som ändå finns gäller miljöbeslutsprocessen, för vilken den grundläggande regeln ges i 22 kap. 6 §. Här framgår att Naturvårdsverket ska föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

Miljöbalkens vida tillämpningsområde och dess utpräglade ramkaraktär nödvändiggör preciseringar genom underliggande författningar. Ett femtiotal förordningar sorterar under balken.¹ I 42 av dessa finns uttryckligen nämnt att Naturvårdsverket ska utföra vissa arbetsuppgifter.

I flera fall tilldelas myndigheten en *roll i miljöprövningen*, t.ex. att yttra sig i ett mål eller att överklaga vissa beslut.² Andra förordningsbestämmelser innebär *ärendehantering*, ofta inbegripet *beslutsfattande*. Sådana ärenden initieras för det mesta genom ansökan från en verksamhetsutövare. Beslutsbefogenheter förekommer annars främst när det gäller naturvård och artskydd eller tillstånd till dumpning i vattenområde.

¹ En lista över dessa finns på Tillsyns- och föreskriftsrådets hemsida (www.tofr.info).

² Naturvårdsverkets arbete med bevakningen av mål och ärenden behandlas utförligare i kapitel 9.

Ett flertal bestämmelser gäller *informationshantering och registrering*. Exempel på sådana uppgifter är att verksamhetsutövare och andra är skyldiga att skicka in uppgifter till Naturvårdsverket eller att myndigheten har ansvaret för att upprätta och bekantgöra ett nationellt register, t.ex. över Sveriges Natura 2000-områden.

Ett annat ansvar ligger i *miljöövervakningen*. Detta fullgörs till viss del genom att Naturvårdsverket har en aktiv roll som utförare och även genom föreskriftsrätt på vissa områden. Detta arbete har på exempelvis vattenområdet tagit stora resurser i anspråk de senaste åren. Över huvud taget utgör Naturvårdsverkets arbete med att ta fram egna föreskrifter på miljöbalkens område – eller samråda med andra myndigheter om deras – en betydelsefull del i miljöarbetet. Föreskriftsarbetet kan sägas utgöra en del i Naturvårdsverkets arbete som *tillsynsvägledande myndighet*, där man har det nationella ansvaret vad gäller miljöbalkens tillämpning. Operativ tillsyn enligt miljöbalken utövar verket bara när det gäller producentansvar för elavfall och gränsöverskridande transporter av avfall.

En betydande del av Naturvårdsverkets uppgifter enligt miljöbalken och dess förordningar består av sådant som följer av *EG-rätten och internationella konventioner*. Verket är i flera fall "behörig myndighet" enligt EG:s rättsakter och har att som sådan fatta vissa beslut eller rapportera till olika EU-organ. Detta gäller t.ex. för EG-förordningar om växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen, vilka medför dels uppgifter som rör informationshantering och registrering, dels beslut om tillstånd och dispenser.

Annan lagstiftning

Även i den miljölagstiftning som ligger utanför miljöbalken finns regler om särskilda uppgifter för Naturvårdsverket. Som nämnts ovan, anges redan i NV-instruktionen att Naturvårdsverket ska svara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen. Därtill har man ett övergripande ansvar för skyddet av hotade arter i landet och efterlevnaden av EU:s lagstiftning på området. De mest uppmärksammade av dessa är besluten om skyddsjakt och licensjakt på de stora rovdjuren. Därtill kommer en mängd andra ställningstaganden i enskilda fall, ansvar för föreskrifter och samordningsuppgifter.

Även regleringen av handeln med utsläppsätter genererar mycket arbete. Denna handel är en del av EU:s och Sveriges klimatarbete och fullgörande av Kyotoprotokollet.

Förutom i lagstiftningen om jakt och utsläppsätter, finns en rad områden där Naturvårdsverket har tilldelats en viss roll eller uppgift i lagar och förordningar. Exempel på sådana är den avfallsreglering som ligger utanför miljöbalken (batterier, skrotbilar m.m.), terrängskörningsregleringen, lagstiftningen om rennäring och skogsbruk samt bestämmelser om förorening av vattenområden, miljöavgifter, utvinning av naturresurser m.m. En annan omfattande uppgift är verkets fördelning av bidrag som regleras i ett antal bidragsförordningar rörande exempelvis efterbehandling av förorenade områden eller lokala investeringsprogram.

3.2.2 Naturvårdsverkets kärnuppgifter

Det är svårt att på ett överskådligt sätt beskriva Naturvårdsverkets verksamhet. Namnet Naturvårdsverket är egentligen missvisande, eftersom uppgifter som kan klassas som miljövård tar en större del av myndighetens personalresurser i anspråk än naturvården. Verkets ansvar spänner över många vitt skilda områden, som i sig är komplexa, och det förekommer uppgifter om att verket ansvarar för mer än 100 kompetensområden. Komplexiteten kan medföra svårigheter att överblicka verksamheten och därmed också leda till problem vid samordningen och styrningen av verket, både den interna styrningen och regeringens styrning. I detta avsnitt beskriver utredningen den nuvarande verksamheten på ett övergripande sätt. En mer utförlig beskrivning av verksamheten fås i bilaga 4.

Vid våra intervjuer har vi frågat hur intervjupersonen uppfattar Naturvårdsverkets kärnuppgifter. Svaren är nästan lika många som antalet personer vi frågat, vilket säger en del om hur svårt det är att ringa in Naturvårdsverkets viktigaste uppgifter och dess roll. På sin hemsida skriver verket "Vi ska få saker att hända och utvecklar miljöarbetet. Vårt arbete består till stor del av att samordna de många olika insatser som görs."

Det går således att definiera kärnuppgifterna på flera olika sätt. Enligt det sätt utredningen har valt att beskriva verksamheten utgör en övergripande uppgift att samla och driva på miljöarbetet. De huvudsakliga arbetsuppgifterna består av genomförandeupp-

gifter, miljöövervakning, att ta fram underlag för utveckling av miljöpolitiken samt att agera som expertstöd i EU- och övrigt internationellt arbete. I hela verksamheten utgör uppföljning och utvärdering ett avgörande inslag och information och kunskapsförmedling är av största vikt för miljöpolitikens genomförande och utveckling.

Miljömålssystemet och miljöbalken är grundvalar för hela verksamheten. Förutom att systemen sätter agendan, ska verket dels genom den egna verksamheten, dels genom påverkan och kontroll av andra aktörer, se till att systemen förvaltas och förbättras för att nå bästa miljönytta. Uppgiften att agera som en samlande kraft är viktig inte minst med tanke på sektorsansvaret i miljöpolitiken och det stora antalet involverade myndigheter både i miljömålssystemet och för miljöbalkens tillämpning. Samråd sker inom de många råd som är inrättade på verket och inom ramen för det fortlöpande arbetet med miljömålen, med miljöövervakning och i arbetet med olika ärenden. I arbetet med regeringsuppdrag och utformning av strategier och policyer förekommer ofta omfattande samråd med andra myndigheter och med olika intressenter. När det finns stora kontaktytor skrivs ibland ettåriga överenskommelser mellan myndigheterna.

Den pådrivande rollen gäller inte bara gentemot andra myndigheter utan också i internationella sammanhang och gentemot näringsliv och allmänhet. Genom åtgärdsförslagen som verket är delaktigt i att ta fram inom exempelvis miljömålsarbetet kan verket också bidra till att utveckla miljöpolitiken.

I beskrivningen nedan av verkets kärnuppgifter, bör läsaren vara medveten om att allt inte utförs med hjälp av verkets egen personal utan att myndigheten i stor utsträckning använder sig av konsulter. Detta beskrivs närmare i avsnitt 3.4.3.

Genomförande

Naturvårdsverket fördelar stora delar av sina anslag till andra myndigheter och administrerar en stor mängd *bidrag*, främst i miljömålsarbetet. I tabellen 3.1 nedan listas de bidrag och transfereringar som under år 2007 översteg 10 miljoner kronor enligt tilldelning i regleringsbrevet.

Tabell 3.1 Bidrag år 2007 enligt tilldelning i regleringsbrevet

Bidrag/anslagsfördelning	Anslag 2007 (mnr)
Områdesskydd (fastighetsförvärv)	753
Bidrag till efterbehandling av förorenade områden	491
Bidrag till investeringsprogram	359
Skötsel av nationalparker och naturreservat	257
Bidrag till kalkning	218
Miljöövervakning	164
Forskningsbidrag	110
Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön	109
Bidrag till tankställen	98
Åtgärdsprogram för hotade arter	87
Bidrag till viltskadeprevention	38
Gränsmarkeringar och fastighetsutredningar	33
Investeringar i byggnader och anläggningar	32,5
Miljömålsuppföljning	27,5
Restaurering av vattendrag	26
Bidrag till friluftorganisationer	25
Bemannning av naturum	24
Rovdjursinventering	22
Havsmiljöarbete	19
Återskapande av våtmarker	17
Underhåll av statliga ledssystemet	16
Medel till AB Svenska Miljöstyrningsrådets arbete med Miljöanpassad offentlig upphandling	15
Bidrag till ideella organisationer	12,5
Satellitdatabas för havsmiljöarbete	10,8
Arbete med naturreservat i hav och sjöar	10

Vissa av dessa utbetalningar har en mer teknisk karaktär, där verket betalar ut en viss summa pengar till en specifik mottagare i enlighet med skrivningar i regleringsbrevet. Övervägande delen är dock fråga om bidragsutbetalningar, där det finns ett ansökningsförfarande och därtill kopplade återrapporteringskrav. Länsstyrelserna är de största mottagarna av statliga bidrag inom miljövårdsområdet

och även kommuner och landsting är stora mottagare av framförallt klimatinvesteringsbidrag. Organisationer och ideella föreningar får en mindre del av bidragen. Den omfattande bidragsfördelningen medför att strategier för nyttjande av medel och uppföljningen av det arbete bidragsmottagarna genomfört utgör en väsentlig del av verkets arbete.

Naturvårdsverket har också en *vägledande* roll och utarbetar föreskrifter och riktlinjer för genomförandet av naturvården t.ex. Kalkningsplanen och skötsel av Natura 2000-områden. Man ger vägledning för olika skyddsformer av mark och på miljöbalksområdet. Naturvårdsverket svarar för vägledning, utveckling och tillämpning av miljörättsliga frågor som rör bl.a. avfall, produkter, förorenade områden, infrastrukturetableringar, miljöfarliga verksamheter och vattenverksamhet. Det finns en särskild telefonjour för tillsynsmyndigheterna och verket är också involverat i Miljösamverkan Sverige som är ett samarbetsprojekt mellan landets länsstyrelser med handläggarstöd för miljötillsynen.

Verket deltar i ett flertal typer av *prövningar* av mål och ärenden. I remissärenden ansvarar man för att belysa principiellt viktiga miljöaspekter. Verket svarar alltid på anmodan från Miljööverdomstolen och Högsta domstolen, men sorterar bland övriga remisser ut de som verket av principiella skäl anser att man bör engagera sig i. Det rör ett flertal områden, bland annat överföring av tillsynsansvar, avgiftsfrågor, gruvsdrift, mark- och vattenanvändning. Verket har också möjlighet att överklaga ärenden. Här prioriteras transportfrågor, energieffektivisering, strandskyddsärenden och ärenden med stort omfång.

Naturvårdsverket svarar även för viss konkret *ärendehantering*. Det gäller t.ex. vissa beslut inom viltförvaltningen, bl.a. beslut om selektiv jakt på de fyra stora rovdjuren. Inom områdesskyddet sköter verket frågan om ersättning vid intrång och förvärv samt fastighetsavgränsning. Verket hanterar frågor om tilldelning av utsläppsrätter och har även det operativa tillsynsansvaret. Verket har en konkret genomföranderoll av vissa styrmedel, t.ex. EE-registret för elavfall, kontroll av producenter och ansvarar för miljöstraffavgifterna. Verket administrerar det register som täcker batteriimport och ansvarar för batterifonderna. Naturvårdsverket ger tillstånd för gränsöverskridande transporter av avfall och har det operativa ansvaret för återföringen av illegalt utforslat avfall. Man svarar för kväveoxidavgifterna, där förbränningsanläggningar betalar en avgift utifrån utsläppsmängden, varefter en

återföring görs baserat på anläggningarnas utsläpp per tillgodogjord energi. Man utför också därtill relaterad anläggningsrevision.

Miljöövervakning

Miljöövervakning är systematiskt upplagda undersökningar som följer tillståndet i miljön. Övervakningen ska visa hur miljö kvalitetsmålen uppfylls och ska ligga till grund för stora delar av den internationella och nationella rapportering som Sverige åtagit sig. Den ska också bidra till att upptäcka nya miljö störningar.

Inom miljöövervakningen är många aktörer inblandade på nationell, regional och lokal nivå. Arbetet är decentraliserat och bedrivs av såväl myndigheter, företag som ideella organisationer. Naturvårdsverket fördelar via Miljömålsrådets beslut medel till ett nationellt miljöövervakningsprogram, uppdelat i tio olika programområden. År 2007 fördelades drygt 132,5 mnkr till det nationella programmet. Naturvårdsverket bidrar även till de regionala miljöövervakningsprogrammen som drivs av länsstyrelserna, t.ex. genom kalkningsprogrammet. År 2007 uppgick bidragen till den regionala miljöövervakningen till drygt 29,5 mnkr.

En viktig del i miljöövervakningen är avrapportering och informationsspridning, vilket i stor utsträckning sker i samarbete med ett flertal andra myndigheter genom det s.k. SMED-konsortiet. En stor del av miljöövervakningen är internationellt relaterad. Rapporteringen är omfattande. År 2003 ägnades totalt ca 60 åak åt EU- och internationell rapportering. Merparten av arbetet utfördes av konsulter.

Underlag för politikutveckling

Som nationell miljömyndighet har Naturvårdsverket självfallet en roll i att utveckla miljöpolitiken. Detta kommer bland annat till uttryck i arbetet med den fördjupade utvärderingen av miljömålsystemet som sker vart fjärde år, där Miljömålsrådet levererar en rapport till regeringen som underlag inför miljömålspropositionen. Som miljömåls- och strategiansvarig myndighet levererar verket underlagsrapporter till Miljömålsrådet för sina tio miljö mål och kretsloppsstrategin.

Andra insatser kan exempelvis ske genom de många regeringsuppdrag som läggs på verket. Det kan röra sig om att ta fram strategier för ett utpekade område, att följa upp redan genomfört arbete eller att ta fram ett grundläggande faktaunderlag. Det är för det mesta regeringen som står som mottagare av rapporten men det kan också vara Miljömålsrådet eller olika myndigheter.

Expertstöd i EU- och internationellt arbete

Naturvårdsverket bistår regeringen i dess EU-arbete i miljöfrågor. På regeringens uppdrag medverkar verket i det förberedande arbetet i EU-kommissionens arbetsgrupper och expertkommittéer, där innehållet i kommande lagstiftning utarbetas. Naturvårdsverket deltar i en lång rad tekniska kommittéer där befintlig lagstiftning följs upp och justeras.

Verkets experter bistår regeringen med underlag i beredning av och förhandlingar inför beslut i ministerrådet. När väl ett direktiv är taget i ministerrådet så ska det implementeras på hemmaplan och verket har ofta en roll i att införliva EG-rätten i svensk lagstiftning och svenskt miljöarbete. Stora arbetsområden de senaste åren har varit bl.a. klimat, luft- och vattenfrågor.

Naturvårdsverket har också del i konventionsarbetet, där arbetet fördelas mellan verket och Miljödepartementet. I vissa internationella konventioner är EU-kommissionen partsmedlem med full kompetens och då begränsas utrymmet för enskilda länder att ta egna initiativ. Totalt finns mer än 500 multilaterala miljökonventioner registrerade hos FN.

Naturvårdsverket deltar i utvecklingssamarbete inom miljöområdet. Detta arbete finansieras av SIDA eller från anslaget för Internationellt miljösamarbete med Ryssland samt i vissa fall med EU-medel. Uppgiften handlar mycket om att främja ett effektivt myndighetsarbete på miljöområdet i samarbetsländerna. Efterfrågan på denna kompetens har ökat och det är därför en expanderande verksamhet inom Naturvårdsverket.

Uppföljning, utvärdering och forskning

Uppföljning är en viktig del i Naturvårdsverkets arbete. Miljömålsarbetet genererar en hel del uppföljning, där den fördjupade utvärderingen vart fjärde år utgör en topp. Miljömålsrådets kansli arbetar förutom med den fördjupade utvärderingen också med ”de Facto”-rapporterna som årligen redovisar hur miljömålsarbetet fortskrider. Miljöövervakningen utgör en viktig grund för denna uppföljning.

Verket ska enligt sin instruktion bevaka att miljöaspekterna blir en integrerad del inom alla sektorer och arbeta för en hållbar produktion och konsumtion. I detta ingår att följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna och andra myndigheter. Verket har också ett ansvar för att följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljömålen. Bland annat arbetar man med verktyg som miljöledningssystem, offentlig upphandling, miljömärkning och miljöteknik. En annan viktig del i uppföljningen och utvärderingen är att följa upp de bidrag som betalas ut.

På verket finns en enhet som initierar tvärgående utvärderingar som berör flera avdelningars områden i syfte att främja en lärande organisation. Enheten ger även metodstöd internt inom verket ifråga om utvärderingar. Det finns en samlad kompetens av miljöekonomier på verket för att förstärka de ekonomiska konsekvensanalyserna.

En annan del i uppföljningsarbetet är det forskningsrelaterade arbete verket utför. Naturvårdsverket finansierar forskning till stöd för sitt eget arbete, t.ex. för att nå miljö kvalitetsmålen, eller till stöd för internationellt konventionsarbete. Större delen av medlen fördelas av verket självt, medan en mindre del fördelas av Stiftelsen för institutet för vatten- och luftvårdsforskning (SIVL). Förutom medel till program och vissa enstaka utredningar går en mindre del till kunskapsinhämtande genom forskningssammanställningar. Forskningssektariatet hanterar alla ansökningar, gör uppföljningar och utarbetar strategier. Vidare utser man granskningsgrupper m.m. i samarbete med FoU-grupper med representanter från alla sakavdelningar som ska förmedla det behov av forskning som finns ute på avdelningarna.

Information och kunskapsförmedling

I det samlande och pådrivande arbetet spelar information och kunskapsförmedling en viktig roll. Det gäller både gentemot andra myndigheter, mot näringsliv, ideella organisationer och allmänheten. Här använder sig verket av flera kanaler, där Internet är en av de viktigare. Förutom verkets egen hemsida är Naturvårdsverket delaktigt i ett flertal andra webbsidor, varav några i samarbete med andra myndigheter. Det är 13 stycken hemsidor, exempelvis Badplatsen, Biosäkerhet, och Klimatanpassningsportalen samt sex stycken registersidor som exempelvis Batteriregistret, Kemikalieutsläppsregistret och Kväveoxiddeklarationen.

Förutom webbarbetet producerar verket informationsskrifter och arrangerar seminarier. Naturvårdsverkets bibliotek kan också ses som en del av informationsarbetet eftersom det inte enbart syftar till att täcka personalens behov utan också har andra myndigheter, företag och allmänheten som målgrupp. Under år 2006 laddades nära 76 000 pdf:er ner från bibliotekets sidor på nätet.

3.2.3 Förändringar i ansvar över tid

I kapitel 2 beskrevs kortfattat hur Naturvårdsverkets ansvar förändrats över tid. Nedanstående beskrivning fokuserar på de större förändringar som ägt rum under åren 2001–2008.

Naturvårdsverket har från januari 2008 en ny instruktion. Sett till ansvar skedde inte några större förändringar vid den nya instruktionens införande, utan det var främst fråga om organisatoriska förändringar. Under den studerade perioden 2001–2008 har emellertid en rad förändringar som avser Naturvårdsverkets ansvar skett. Den största förändringen skedde vid införandet av miljömålen, vilket tydliggjordes med 2001 års instruktion.³ Där framgår att miljö kvalitetsmålen och åtgärdsstrategierna ska vara vägledande för hela Naturvårdsverkets verksamhet. I och med detta gavs verket övergripande ansvar för miljömålsfrågor och ett utpekat huvudansvar för 9 miljömål. Miljömålsrådet inrättades och verket fick ansvar för att följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljömålen. År 2004 fick verket dessutom ett utpekat samordningsansvar för Kretsloppsstrategin. I januari 2007 preciserades

³ Förordning (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket.

kraven ytterligare då det förtydligades att Miljömålsrådet skulle svara för ekonomisk uppföljning av arbetet och ge konsekvensanalyserade kostnadseffektiva förslag samt samordna den regionala anpassningen av miljömålen. Naturvårdsverket fick vid samma tidpunkt ansvar för det nya miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, ansvar för utveckling, utvärdering och information avseende sina miljömål samt ansvar att vid behov föreslå åtgärder för utveckling av miljömålsarbetet hos andra myndigheter. Förändringarna speglar utvecklingen av miljömålsarbetet, som har vuxit allteftersom systemet har "satt sig".

Flera andra förändringar har skett genom åren. År 2001 fick Naturvårdsverket ansvar för officiell statistik enligt förordningen 2001:100 om den officiella statistiken. Från år 2002 har verket ett övergripande ansvar för omgivningsbullen, man ska arbeta för att friluftslivet bevaras och utvecklas och medverka i den svenska politiken för global utveckling. Samtidigt flyttades ansvaret för att hantera lokala investeringsprogram från Regeringskansliet till Naturvårdsverket.

EU-lagstiftningen har självfallet haft en påverkan på verkets ansvar. När handelssystemet för utsläppsrätter infördes år 2004 blev Naturvårdsverket tillsammans med Energimyndigheten ansvarigt för genomförandet i Sverige. Även det övriga klimatarbetet har ökat i omfattning. Verket är sedan år 2005 operativ myndighet för WEEE-direktivets⁴ genomförande i Sverige. Ramdirektivet för vatten⁵ har stor påverkan på bl.a. miljöövervakningen. Implementeringen har föranlett ett antal föreskrifter och allmänna råd från verket, och enligt 2008 års regleringsbrev för Naturvårdsverket ska verket samordna arbetet med vattenmiljön.

Under perioden har Naturvårdsverket fått ett utökat ansvar för avfalls- och kretsloppsfrågor. Detta har kommit till uttryck bland annat genom att verket förutom att ha en pådrivande roll från år 2004 också ska bevaka att avfallshanteringen är miljömässigt godtagbar samt genom instiftandet av Avfallsrådet samma år. Antalet ärenden för import och export av avfall har ökat under perioden. Havsmiljöfrågorna har fått större fokus, vilket visas både genom tillskapandet av SamHav, Havsmiljörådet och anslaget 34:12 Havsmiljö. Anslagen för biologisk mångfald och sanering har också ökat kraftigt under perioden (se vidare under avsnitt 3.4.1

⁴ Dir. 2003/108/EG.

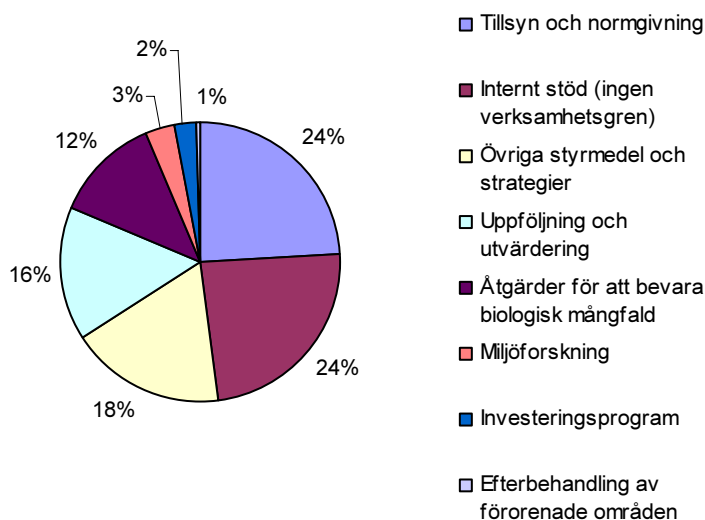
⁵ Dir. 2000/60/EG.

Finansiella resurser). En ökning av ett anslag behöver inte nödvändigtvis innebära mer arbete, i vissa fall kan det hanteras genom att endast beloppen i de bidrag som fördelas ökar, men i de här fallen har även antalet relaterade arbetsinsatser ökat.

3.2.4 Naturvårdsverkets arbete i siffror

För att få en bild av hur mycket tid som i nuläget läggs på olika uppgifter har utredningen studerat tillgängliga uppgifter från Naturvårdsverkets tidsrapportering och BESTA, den befattningsstatistik som sedan år 2004 används för att redovisa arbetsuppgifter för anställda inom staten. Utfallet från tidsredovisningen år 2007 går att se i figur 3.1 där totalt 20 081 personveckor, motsvarande 478 personår, hade rapporterats.

Figur 3.1 Tidsredovisning per verksamhetsgren år 2007

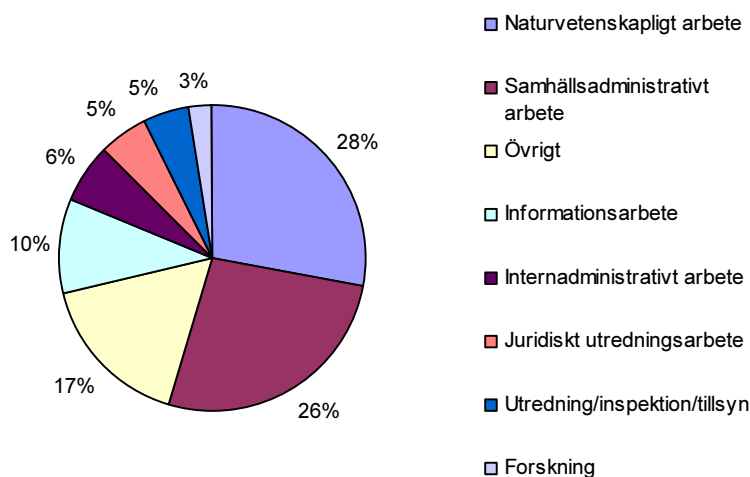


Utfallet måste tolkas med viss försiktighet. Naturvårdsverket uppger att verkets tidsredovisning är under utveckling och inte ger en helt rättvisande bild av verksamheten. Den övergripande strukturen är verksgemensam men avdelningarna beslutar om underrubrikerna, vilket kan leda till delvis skilda redovisningsprinciper. Tidsredovisningen görs individuellt och kvalitén är i hög grad beroende av vilket engagemang och intresse de rapporterande

personerna lägger på uppgiften. Det finns en risk att siffrorna inte visar en sann bild av hur mycket tid som faktiskt har lagts på en enskild post. Jämfört med tidigare års tidsredovisning kan noteras att fördelningen mellan de olika verksamhetsgrenarna är ungefär densamma.

Tidsrapporteringen är upplagd efter verksamhetsstrukturen enligt regleringsbrevet, och som verksamhetsstrukturen utgör en tämligen grov indelning är det svårt att utläsa vad som ingår i kategorier som t.ex. ”Övriga styrmedel och strategier”. En kompletterande bild av vad de anställda på verket arbetar med kan man få genom att studera BESTA-statistiken. Statistiken baseras på personernas huvudsakliga uppgifter, vilket innebär att den inte ger en rättvisande bild av hur många personår som läggs på respektive område – en person kan ju arbeta med flera områden – men den ger ändå en bra bild av inriktningen på verkets arbete. Figur 3.2 visar fördelningen för 539 anställda vid mättillfället år 2007.

Figur 3.2 Antal sysselsatta (totalt 539) uppdelat på arbetsområden på Naturvårdsverket 2007

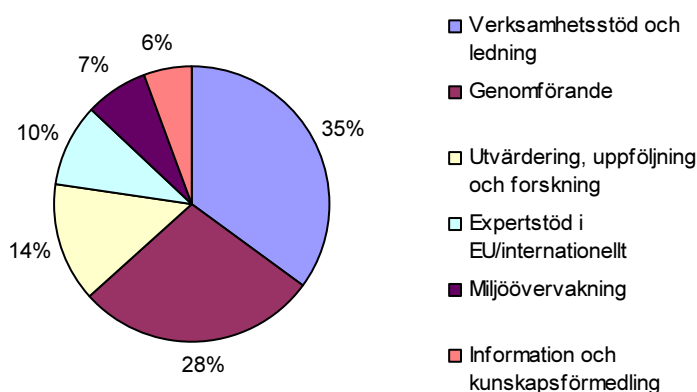


Tittar man på fördelningen i diagrammet kan vi notera att kategorierna Samhällsadministrativt arbete samt Naturvetenskapligt arbete är jämnstora, men också Informationsarbete utgör en relativt stor del av arbetet med 10 % av arbetsstyrkan.

Vare sig tidsredovisningen eller BESTA-statistiken går att dela in i kärnuppgifterna enligt beskrivningen i avsnitt 3.2.2. Utifrån de

arbetsbeskrivningar som återfinns i bilaga 4 har utredningen försökt att uppskatta storleken på de olika kärnuppgifterna. Denna uppskattning är givetvis mycket grov och tar inte hänsyn till att varje anställd förutom sin huvuduppgift också bidrar till genomförandet av andra uppgifter. Kärnuppgifterna har inte heller någon skarp avgränsning, exempelvis ingår uppföljning till viss del i genomförandeuppgifterna och arbetet med miljöövervakning medför expertarbete internationellt. Vi anser dock att det finns en poäng i att skapa en ungefärlig bild av hur kärnuppgifterna förhåller sig till varandra sett till arbetsinsatser. Att särskilja arbetet med underlag för politikutveckling är emellertid svårt, eftersom detta sällan särredovisas i arbetsbeskrivningen. Därför redovisas inte den arbetsuppgiften särskilt i figur 3.3 nedan utan den ingår i de andra kärnuppgifterna. I figuren särskiljs verksamhetsstöd och ledning från kärnuppgifterna.

Figur 3.3 Kärnuppgifternas inbördes förhållande ifråga om nedlagd tid



3.3 Naturvårdsverkets roller

Som framgått av kapitel 2 har verket jämfört med förhållandena i början av 1990-talet fler och delvis förändrade roller. Vissa operativa uppgifter tillkommit, andra har ersatts med vägledning och samordning. Sammantaget kan dock sägas att de mer konkreta och operativa uppgifterna har tonats ned i förhållande till de mer övergripande och rådgivande. En viktig roll är den samlande och pådrivande. Verket har i sitt genomförande arbete en central och

unik roll i bevakningen av mål och ärenden. Verket har också tunga uppgifter som bidragsförmedlare och vägledare vid genomförande av uppgifter enligt miljöbalken och i naturvårdande verksamhet. Rollen som bidragsförmedlare har växt väsentligt. EU-medlemskapet har liksom det ökade sektorsansvaret inneburit viktiga och krävande rollförändringar för verket. Sammantaget ska Naturvårdsverket klara att utföra roller som spänner från registerhållning och konkret detaljerad ärendehantering till kvalificerade förhandlingar i internationella sammanhang och till övergripande samordning.

Flera av de nämnda rollerna kommer att behandlas djupare i kommande kapitel. Det finns emellertid vissa roller och därtill kopplad problematik som inte behandlas i något separat kapitel.

Det ena området som utredningen vill lyfta fram i detta kapitel är verkets roll gentemot sektorsmyndigheterna. I 3 § NV-instruktionen framgår att verket ska ”vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna och andra centrala, regionala och lokala myndigheter och vid behov föreslå åtgärder för miljömålsarbetets, tillsynsarbetets och det övriga miljöarbetets utveckling”. I praktiken är det inte klart vilken ställning Naturvårdsverket ska inta och hur aktivt verket ska vara. Ser man till extremerna kan verket å ena sidan förlita sig till det miljöansvar som sektorsmyndigheterna har sig tilldelat enligt sina instruktioner och välja att vara behjälplig när sektorsmyndigheterna efterfrågar det. Ser man till den andra extremen skulle verket kunna inta ett aktivt förhållningssätt och ägna sig åt att granska det arbete sektorsmyndigheterna utför och ta initiativ till förbättringar. Utredningens intervjuer visar att det finns en osäkerhet inom verket kring vilken roll verket ska spela men att verket ligger närmre det förstnämnda förhållningssättet. Frågan kring hur sektorsmyndigheterna bäst förmås att ta sitt miljöansvar är inte helt okomplicerad. Myndigheten förstår rimligtvis sin egen verksamhet bäst själv och har den bästa möjligheten att bedöma hur verksamheten kan miljöanpassas. Samtidigt måste någon slags bedömning göras om en miljöanpassning faktiskt sker, för att kunna avgöra om sektorsansvaret fungerar i praktiken.

Det andra är rollen som opinionsbildare. Denna roll är ihopkopplad med ansvaret för informations- och kunskapsförmedling. Naturvårdsverket ska enligt sin instruktion se till att kunskaperna om miljön och miljöarbetet görs tillgängliga. Fram till och med år

2006 fanns en verksamhetsgren ”information” i regleringsbrevet. Efter att verksamhetsgrenen togs bort har ingen specificering gjorts av vilka mål som ska gälla för verkets informationsspridning. År 2002–2003 disponerade verket ett särskilt anslag för klimatinformation. Under senare år har funnits en debatt kring myndigheternas opinionsbildande arbete. Kritikerna anser bl.a. att sådant arbete medför en risk för att myndigheternas trovärdighet och opartiskhet urholkas och att det finns risk för skattefinansierad partipropaganda.

Myndigheternas opinionsbildning behandlas av Förvaltningsutredningen.⁶ Förvaltningsutredningen definierar opinionsbildning som en extern informationsaktivitet inriktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning. Förvaltningsutredningens bedömning är att myndigheterna även i framtiden bör kunna använda information av opinionsbildande karaktär i sin verksamhetsutövning. Utgångspunkterna bör enligt förvaltningsutredningen vara att informationen är saklig och opartisk, att det finns beslut från statsmakterna att informationsverksamheten ska bedrivas och att det inte står i konflikt med någon annan verksamhet eller roll som myndigheten har.

Flera av de intervjuade på Naturvårdsverket har ansett att verket håller en för låg profil i fråga om opinionsbildning. Enligt dessa tar verket inte debatt och undviker att göra något som kan definieras som opinionsbildning. Miljömålsrådet skriver i sin rapport⁷ att betydelsen av att kommunicera miljöfrågorna behöver uppmärksammas än mer för att ge alla konsumenter större möjligheter att handla och leva mer miljöanpassat.

3.4 Resurser

3.4.1 Finansiella resurser

Naturvårdsverket förfogar år 2008 över nära 3 650 miljoner kronor, varav ca 3 300 mnkr utgör så kallade sakanslag, dvs. anslag som inte används till förvaltningsutgifter. Verkets sakanslag har ökat kraftigt under 2000-talet, vilket framgår av tabell 3.2.

⁶ SOU 2007:107. Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.

⁷ Miljömålsrådet 2008.

Tabell 3.2 Anslagsutveckling 2001–2008, samt jämförelse med budgetåret 94/95

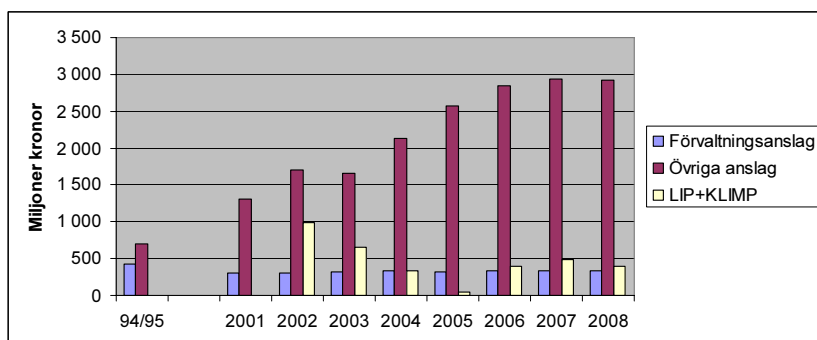
(mnkr)	94/95	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Naturvårdsverkets förvaltningsanslag	421	303	311	314	329	327	334	339	339
Miljöövervakning m.m.	90	226	201	211	239	222	222	276	303
Åtgärder för biologisk mångfald	388	848	960	985	1 441	1 676	1 963	1 962	1 913
Sanering och återställning av förorenade områden	30	152	419	311	318	541	517	499	447
Miljöforskning	157	57	59	83	84	85	86	86	87
Stöd till klimatinvesteringar	0	0	200	300	340	50	398	493	393
Havsmiljö	0	0	0	0	0	0	0	40	100
Internationellt miljösamarbete med Ryssland	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Information om klimatfrågor	0	0	30	30	0	0	0	0	0
Stöd till friluftorganisationer	0	0	0	0	15	15	25	25	25
Stöd till lokala investeringsprogram	0	1	786	361	0	0	0	0	0
Ersättningar för viltskador m.m.	27	33	37	37	36	37	38	42	42
Miljöinsatser i Östersjöregionen	9	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa tilldelade medel	1 122	1 620	3 003	2 632	2 802	2 953	3 583	3 762	3 656

Källa: Anslag enligt regleringsbrev, inklusive tilläggsbudget. Ingen hänsyn är tagen till eventuella utgiftsbegränsningar. Anslagsindelningen för 94/95 är anpassad för att möjliggöra jämförelse med perioden 2001–2008.

Mellan åren 2001 och 2008 har anslagen som Naturvårdsverket disponerar ökat från 1 620 mnkr till 3 656 mnkr, ca 125 %. Det är främst anslagen för biologisk mångfald, sanering samt för klimatinvesteringar som har ökat. Anslaget för bevarande av biologisk mångfald har mer än fördubblats, en total ökning om över en miljard på 8 år.

Under samma period har förvaltningsanslaget, dvs. det anslag som myndigheten bekostar sin personal med, haft en marginell ökning med 36 mnkr i faktiska tal, vilket med hänsyn till pris- och löneutvecklingen i realiteten innebär en minskning av förvaltningsanslaget. Siffran för budgetåret 94/95, som ligger ca 100 mnkr över förvaltningsanslagen 2001–2008, är inte riktigt jämförbar med senare år eftersom anslaget då även användes för vissa kostnader för länsstyrelserna samt Institutet för tillämpad miljöforskning. Förutom förvaltningskostnader har verket 2001 – 2008 i enlighet med sitt regleringsbrev bekostat bidrag till bl.a. ideella organisationer och för information om rovdjur från förvaltningsanslaget. Bidragen från förvaltningsanslaget har legat på mellan 5 och 15 miljoner kronor per år mellan 2001 – 2008. I figur 3.4 visas förvaltningsanslaget i relation till sakanslagen.

Figur 3.4 Förvaltningsanslagets utveckling i jämförelse med sakanslagen



I figuren särredovisas LIP- och Klimp-anslagen⁸ eftersom administrationen av dessa program inte tas från förvaltningsanslaget, utan enligt bestämmelser i regleringsbrevet från relaterat sakanslag.

⁸ Anslag för lokala investeringsprogram samt stöd till klimatinvesteringar.

Utöver anslagen har verket rätt att disponera vissa av de avgifter de har rätt att ta ut, vilket i princip motsvarar de kostnader man har för administrationen av dessa områden. År 2008 beräknas dessa disponibla avgifter uppgå till cirka 16 mnkr och härrör från jakt-kortsregistret samt NO_x- och batterifonderna.

3.4.2 Personal

Personalen är självklart Naturvårdsverkets viktigaste resurs. I sin årsredovisning skriver verket:

Våra medarbetare måste utöver sitt yrkeskunnande ha en god förmåga att förstå och hantera komplexa system och kedjor av händelser för att vi ska kunna fullgöra vårt uppdrag att främja en hållbar utveckling. (...) Vårt övergripande mål för att vi ska kunna rekrytera och behålla den kompetens vi behöver är att Naturvårdsverket upplevs som en attraktiv arbetsplats/arbetsgivare. Vi har under det gångna året inte stött på några större problem med att rekrytera ny kompetens till våra verksamheter.⁹

De medarbetarundersökningar som genomförts på verket visade bland annat att ca 85 % av medarbetarna år 2006 angav att de helt eller delvis trivdes med sitt arbete, motsvarande siffra för 2004 var 92 %¹⁰. På påståendet ”Mina arbetsuppgifter är intressanta och stimulerande” var svarssiffrorna ca 83 % respektive 89 %. I påståendet ”Jag får rimlig tid för att utföra mina arbetsuppgifter” instämde ca 60 % av medarbetarna helt eller delvis år 2006. Motsvarande siffra år 2004 var 68 %. År 2006 instämde ca 52 % av medarbetarna helt eller delvis i att de hade lagom stor arbetsbelastning, denna fråga fanns inte med år 2004. I den enkätundersökning utredningen genomfört¹¹ instämmer 68 % av de tillfrågade i påståendet ”Enheten är stressad och har för mycket att göra”. Den sammantagna bilden är att de anställda trivs bra på Naturvårdsverket, men att arbetsbelastningen upplevs som hög och sannolikt har ökat på senare år. Denna bild bekräftas av de intervjuer utred-

⁹ Naturvårdsverkets Årsredovisning 2007.

¹⁰ Svartalternativen skiljde sig mellan 2004 och 2006 års undersökning. 2006 fanns svartalternativet ”varken eller” på en 5-gradig skala (plus alternativet ”vet ej”), i 2004 års undersökning angavs svaren på en 4-gradig skala (plus alternativet ”vet ej”) där det neutrala alternativet saknades. Detta kan vara en orsak till de något mer positiva siffrorna 2004.

¹¹ De intervjuade på Naturvårdsverket har i anslutning till intervjun fått fylla i en enkät. Totalt 26 enhetschefer och 18 handläggare har svarat på enkäten. Hela enkäten finns i bilaga 5.

ningen genomfört. Vårt intryck är också att de anställda är mycket engagerade i sitt arbete.

Som visats i tidigare avsnitt har Naturvårdsverkets förvaltningsanslag i praktiken inte ökat under den studerade perioden, vilket har lett till att antalet årsarbetskrafter inte heller ökat nämnvärt. I tabell 3.3 visas en sammanställning av de uppgifter som går att hämta i årsredovisningen angående ålder, personalomsättning och könsfördelning.

Tabell 3.3 Personalstatistik 1994/95 samt 2001 – 2007

År	Antal åak	Medeltal anställda	Kv (%)	Män (%)	Medelålder	Genomsnittlig anställningstid	Personal- omsättning (%)
1994/95	409 ¹²	471	53	47	46,0	---	---
2001	476	549	57	43	46,0	11,0	---
2002	482	545	58	42	46,8	11,0	13
2003	492	558	58	42	46,6	11,0	10
2004	463	546	59	41	47,0	11,5	5
2005	471	534	60	40	47,1	12,0	8
2006	497	565	62	38	47,0	11,6	8
2007	478	584	62	38	46,9	10,6	8,7

Källa: Naturvårdsverkets årsredovisningar

Utredningen har gett i uppdrag till ESV att titta på Naturvårdsverket enligt ESV:s kriterier för en välskött myndighet. ESV har bland annat studerat inre arbete och kompetensförsörjning och jämfört Naturvårdsverkets siffror med ett antal andra myndigheter som valts med utgångspunkt dels i att de är sektorsmyndigheter inom olika politikområden, dels att de har övervägande verksamhet förlagd till Stockholm. Jämförelsen visar att Naturvårdsverkets personalomsättning är relativt låg, ca 8 % mot jämförda myndigheters 14–17 %.

Den låga personalomsättningen gäller för verket som helhet. För vissa kategorier av medarbetare är emellertid personalomsättningen hög, bl.a. för jurister och ekonomer. Detta kan delvis bero

¹² Uppgiften är korrigerad med 60 åak jämfört med angivelse i Naturvårdsverkets årsredovisning 1994/95 för att redovisning ska ske enligt samma princip som efterföljande år, nämligen att åak anges inklusive frånvaro. Uppgiften om korrigerings storlek på 60 åak har hämtats från Naturvårdsverkets årsredovisning 1995/96.

på hög efterfrågan på den aktuella kompetensen utanför verket, där det ofta kan vara fråga om tillfälliga uppdrag som föranleder ett eller ett par års tjänstledighet från Naturvårdsverket. Flera av de personer utredningen intervjuat både internt och utanför Naturvårdsverket ger en bild av att det inom personalkategorierna med hög omsättning har varit svårt för verket att upprätthålla kompetens och kontinuitet i arbetet. Flera av de intervjuade har i anknytning till detta ifrågasatt rutinen att ersätta tjänstledigheter med tillfälliga anställningar trots att den totala omsättningen inom gruppen är så hög att en fast anställning skulle vara motiverad. De tillfälliga anställningarna kan i sig bidra till den höga omsättningen.

ESV:s rapport visar att löneläget är lågt på Naturvårdsverket. Verkets personalkostnader låg på 623 tusen kronor per årsarbetskraft år 2007. På de jämförda myndigheterna var motsvarande siffra i genomsnitt 717 tusen kronor. ESV menar att förklaringen till personalomsättning och personalkostnadsnivå kan vara flera. En internt knuten förklaring kan ha med personalens motivation för "saken" att göra. Även möjligheten att få arbeta självständigt med hög egenpåverkan på arbetets utförande kan ha betydelse liksom arbetsmarknaden för vissa personalkategorier.

Naturvårdsverket har en hög andel högskoleutbildade, ca 82 %. Tabell 3.4, baserad på officiell s.k. SUN-statistik (Svensk utbildningsnomenklatur) om de anställdas utbildning, visar att utbildningsnivån i verket höjts kontinuerligt, där personer med gymnasial utbildning eller lägre sjunker i antal medan eftergymnasiala utbildningar ökar. Antalet doktorerade har legat på ungefär samma nivå hela tidsperioden.

Tabell 3.4 Anställda på Naturvårdsverket efter utbildningsnivå¹³

	1995	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Förgymnasial utbildning	36	30	25	21	19	19	18
Gymnasial utbildning	105	88	92	87	80	78	77
Eftergymnasial utbildning < 2 år	31	26	27	28	29	32	31
Eftergymnasial utbildning > 2 år	276	302	325	339	330	327	355
Forskarutbildning	61	56	64	67	61	61	60
Okänd utbildningsnivå	8	4	4	4	1	3	3
Totalt	517	506	537	546	520	520	544

Samma statistik visar också utbildningsinriktningen. I tabell 3.5 kan man utläsa att antalet jurister har ökat på verket, från 23 personer år 2001 till 35 personer år 2006. Även samhälls- och beteendevetenskap har ökat under samma period, från 37 till 50 personer, liksom biologi och miljövetenskap från 49 till 73 personer. Jämför man med året 1995 har också antalet inom journalistik och information ökat med 12 personer. Kategorin matematik och övrig naturvetenskap har däremot minskat från 53 personer år 2001 till 37 personer år 2006.

¹³ Antalet anställda skiljer sig från uppgifterna i årsredovisningen eftersom SUN-statistiken baseras på ett enskilt mättilfälle under året medan årsredovisningen baseras på medeltalet anställda. Observera att ett ökat antal anställda inte har medfört motsvarande ökning av årsarbetskrafterna.

Tabell 3.5 Anställda på Naturvårdsverket efter utbildningsinriktning

	1995	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Allmän utbildning	54	48	47	40	34	35	36
Pedagogik och lärarutbildning	8	9	12	10	11	13	10
Humaniora och konst	23	17	17	18	14	15	15
Samhällsvetenskap, juridik, handel och administration	30	142	156	168	158	162	176
<i>Samhälls- och beteende- vetenskap</i>	31	37	41	47	41	44	50
<i>Journalistik och information</i>	10	19	21	22	22	22	22
<i>Företagsekonomi, handel, admi- nistration</i>	77	63	67	69	65	66	69
<i>Juridik och rättsvetenskap</i>	12	23	27	30	30	30	35
Naturvetenskap, matematik, data	120	133	148	142	140	134	142
<i>Biologi och miljövetenskap</i>	35	49	64	63	65	64	73
<i>Fysik, kemi och geovetenskap</i>	19	27	29	27	28	25	25
<i>Matematik och övrig naturveten- skap</i>	61	53	51	49	42	37	37
<i>Data</i>	5	4	4	3	5	8	7
Teknik och tillverkning	108	96	99	107	104	103	107
<i>Teknik och teknisk industri</i>	72	57	59	63	59	58	60
<i>Material och tillverkning</i>	4	4	5	5	5	5	5
<i>Samhällsbyggnad och bygg- nadsteknik</i>	32	35	35	39	40	40	42
Lant- och skogsbruk samt djur- sjukvård	23	16	17	17	19	20	20
Hälsa- och sjukvård samt social omsorg	10	7	7	7	8	7	7
Tjänster	25	28	25	29	26	25	25
Okänd	16	10	9	8	6	6	6
Totalt	517	506	537	546	520	520	544

Kompetensbehovet har ändrats över åren. Den förändring av miljöpolitiken som beskrivs i kapitel 2 ställer nya krav på medarbetarna. I en redovisning av mål för Naturvårdsverkets kompetensförsörjning år 2003¹⁴ skriver verket:

¹⁴ Naturvårdsverket, 2003.

För inte så länge sedan innebar miljöarbetet i huvudsak traditionell ärendehandläggning, att vara operativ på objektsnivå. Det fanns relativt tydliga och direkta kopplingar mellan åtgärder och effekter. I dag är arbetsfältet vidare och vi har utöver sak- och ärendehandläggning att handskas med stora och komplexa system, ofta nära kopplade till politiska frågor i ett samhällsekonomiskt perspektiv. (...) Vårt uppdrag i dag är, utöver den traditionella handläggningen, att vara kunskapsförsörjare och strateger inom miljöområdet, formulera mål, föreslå åtgärder, ge anvisningar och ambitionsnivåer, vara pådrivande och få andra aktörer att ta relevant miljöansvar. Vi ikläder oss konsult- och mäklarrollen där forsknings- och kunskapsammansättning, nätverksbygge, brobygge mellan många olika kompetensområden och internationellt förhandlingsarbete är några av våra viktigaste verktyg.

Det pågår alltså ett omställningsarbete i verket för att anpassa sig efter dagens miljöpolitiska verklighet. Kraven på den enskilda handläggaren har ökat och en och samma person ska kunna hantera flera roller. Förutom de olika roller som nämns i citatet ovan så har handläggarna fler administrativa uppgifter för t.ex. upphandlingsförfarande eller ekonomisk hantering i samband med bidragsförmedling. De stora ökningarna av sakanslagen hanteras till stor del genom ökad användning av konsulter, vilket gör att handläggarna också ikläder sig beställarrollen och ska följa upp och värdera de insatser andra aktörer har genomfört.

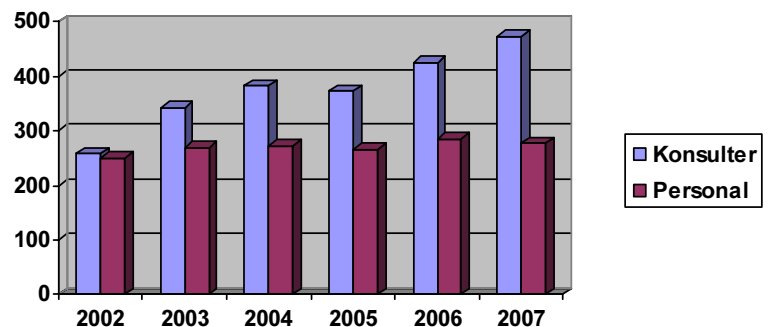
Generellt har utredningen i intervjuerna fått bilden av att Naturvårdsverkets chefer är nöjda med den kompetens som finns på verket, med undantag av ansvariga för verkets stödfunktioner som har uttryckt ett behov av kompetensutveckling. Den höga konsultanvändningen och det faktum att verket har decentraliserat t.ex. informationsansvar, ekonomiadministration och upphandlingar gör att den enskilde medarbetaren förväntas kunna hantera en mängd olika frågor utanför sin egentliga kärnkompetens. Statskontoret gör i sin rapport bedömningen att den ökade konsultanvändningen förändrar kompetensbehovet och kräver ökad målmedvetenhet inom verket på både strategisk och operativ nivå. Konsultanvändningen bör enligt Statskontoret vara en central ledningsfråga när det gäller verkets långsiktiga strategi för kompetensförsörjning. Statskontoret understryker att det är väsentligt att verket utvecklar sin beställarroll och kompetens för den löpande styrningen av uppdragen.

3.4.3 Naturvårdsverkets konsultanvändning

Naturvårdsverket använder sig av konsulter i stor utsträckning. Sedan år 2002 överstiger konsultkostnaderna kostnaderna för egen personal, och under perioden 2002–2006 har konsultkostnaderna ökat med 65 %. Utredningen har givit Statskontoret i uppdrag att undersöka verkets konsultanvändning för att analysera orsakerna till utvecklingen och för att bedöma om verket tillämpar välfungerande rutiner för hanteringen av konsulterna samt om fördelningen av uppgifter mellan Naturvårdsverkets personal och upphandlade konsulter sker på ett ändamålsenligt sätt.

De totala konsultkostnaderna för myndigheten framgår av figur 3.5. Som jämförelse redovisas även personalkostnaderna för samma år. Uppgifterna för år 2007 utgör budgeterade konsult- resp. personalkostnader i verksamhetsplanen.

Figur 3.5 Naturvårdsverkets totala konsultkostnader m.m. åren 2002–2007 (milj. kr).¹⁵



De totala konsultkostnaderna har ökat från knappt 260 milj. kr till ca 425 milj. kr mellan år 2002 och 2006, vilket motsvarar en ökning på nära 65 procent. Som jämförelse har myndighetens personalkostnader under samma period ökat från 250 milj. kr till ca 285 milj. kr, vilket motsvarar 14 procent. Trenden fortsätter under år 2007 där de budgeterade konsultkostnaderna fortsätter att öka,

¹⁵ Uppgiften för år 2007 avser budgeterade kostnader. Övriga år avser utfallet av kostnaderna.

medan personalkostnaderna förblir i stort sett oförändrade.¹⁶ Ökningen av de samlade konsultkostnaderna kan till allra största delen hänföras till området för att bevara biologisk mångfald.

En stor del av Naturvårdsverkets konsultanvändning utgörs av tjänster som verket köper från länsstyrelser och andra statliga myndigheter. Dessutom handlar Naturvårdsverket upp konsulttjänster av privata konsultföretag o.d. Den ökade konsultvolymen blir särskilt tydlig när kostnadsökningarna för konsulter kombineras med det ökade antalet uppdrag. Antalet avrop från ramavtal rörande konsulttjänster har tredubblats från 159 ärenden år 2002 till 479 år 2006. Antal överenskommelser med andra myndigheter om köp av tjänster har fördubblats under samma period, från 140 till 285, och antal direktupphandlingar har ökat från 178 till 291. Det rör sig alltså inte bara om en värdemässig ökning av tjänsterna utan också om en betydande antalsmässig ökning av konsultinsatser att administrera för myndigheten.

Planering och styrning av konsultstödet hanteras i första hand på avdelningsnivå. Där sker planeringen av konsultinsatserna framförallt i den årliga verksamhetsplaneringen och det interna budgetarbetet. Den löpande styrningen av pågående konsultuppdrag sker i huvudsak på enhetsnivå av de handläggare som är ansvariga för berörda projekt. År 2006 handlades 340 anskaffningar¹⁷ av 172 olika handläggare, varav 102 av handläggarna genomförde endast en upphandling. Naturvårdsverket har etablerade riktlinjer och rutiner för både anskaffning av privata konsulttjänster och köp av inomstatliga tjänster. Under år 2007 upprättades även ett centralt expertstöd i upphandlingsärenden m.m. inom myndigheten.

Det finns flera motiv till att Naturvårdsverket köper externa tjänster. Det kan vara behovet av tillfällig specialistkompetens inom något projekt eller stödfunktion. Det kan vara tidsbegränsade projekt och uppdrag där speciell kompetens behövs under en period eller en expanderande verksamhet där ett snabbt resurstillskott är angeläget. Det är inte effektivt att bygga upp egen kompetens för att genomföra denna verksamhet med egen personal. I andra fall kan avsikten vara att låta en opartisk bedömare utvärdera projekt som annan myndighet eller uppdrags-

¹⁶ I Naturvårdsverkets verksamhetsplanering budgeteras myndighetens resurser (tkr) fördelade på avdelningar och utgiftsområden/anslag. Budgeteringen sker på kostnadsslag, t.ex. personalkostnader och konsultkostnader.

¹⁷ I denna siffra ingår inte överenskommelser med andra statliga myndigheter och avropen mot ramavtal.

tagare utfört på Naturvårdsverkets uppdrag. Det förekommer att Naturvårdsverket ”handplockar” experter på länsstyrelserna som ”köps in” på konsultbasis. Tjänsterna finansieras via sakanslaget i stället för via projektanställning på förvaltningsanslaget. En kategori resurskonsulter är mer varaktigt verksamma inom organisationen med myndighetsuppgifter eller i särskilda utvecklingsprojekt. En annan kategori av tjänster är verksamheter utanför Naturvårdsverkets kärnverksamhet som verket utkontrakterar permanent till andra statliga huvudmän. Intervjupersoner har också lyft fram att flexibiliteten i kompetensförsörjningen ökar när extern kompetens anlitas på konsultbasis.

Statskontorets bedömning är att Naturvårdsverkets konsultanvändning har ökat till följd av att verket fått nya uppgifter och vidgade åtaganden. Statsmakterna har finansierat detta med kraftiga öknings av sakanslagen. För att kunna genomföra de nya och vidgade uppdragen har Naturvårdsverket behövt ett tillskott av personella resurser. Sakanslagen har skapat de finansiella förutsättningarna att bedriva den utökade verksamheten med stöd av externa tjänster.

Statkontoret bedömer att det ur kompetenssynpunkt i många fall är motiverat att anlita tillfällig extern kompetens till Naturvårdsverkets verksamhet. Det handlar t.ex. om specialistkompetenser för särskilda projekt. Men det finns också en betydande kategori av konsulter som varaktigt arbetar med myndighetsuppgifter i första hand som resursförstärkning till verkets egen personal. Detta kan leda till oklara ansvarsförhållanden i vissa fall. Naturvårdsverket betonar vikten av att skilja på myndighetens policyroll och konsulternas expertroll, men Statskontoret menar att det finns situationer där ansvarsförhållandena blir oklara. Det kan också finnas en otydlighet för utomstående när konsulterna agerar utåt på Naturvårdsverkets uppdrag.

Statskontoret pekar på att den förändrade fördelningen mellan egen personal och externa konsulter påverkar verkets egen kompetens och kompetensbehov. Långsiktigt utvecklas Naturvårdsverkets ”koncernstyrande” och samordnande roll, samtidigt som verket riskerar att förlora en del sakområdeskompetens, kontinuitet och ”markkontakt” som måste kompenseras på olika sätt. Flera av utredningens intervjuer utanför verket bekräftar bilden av att verket har tappat i kompetens på vissa områden. Den strategiska kompetensförsörjningen diskuteras av och till i verksamhetsgruppen, men det finns ingen dokumenterad strategi för

den långsiktiga kompetensförsörjningen. Myndigheten arbetar inte heller med verksövergripande behovsanalyser eller riktlinjer för konsultstödet och annan kompetensförsörjning.

Statskontoret uppmärksammar att det finns risker för låg kostnadseffektivitet vid finansiering av konsulttjänster med sakanslag. Budgetsystemet kan leda till att anslagna medel inte används optimalt om anslagens storlek får styra när och hur olika konsulttjänster anlitas. Utgångspunkten är då inte verksamhetsintresset utan de budgetmässiga aspekterna. Snabba anslagsökningar på kort tid kan driva på köpet av tjänster utan att kostnadstrycket är tillräckligt starkt. Den rapport som Univeco AB tagit fram på utredningens uppdrag visar att konsulttjänsterna i snitt är dubbelt så dyra jämfört med om arbetet hade utförts av verkets egen personal. Skillnaden i kostnad mellan inomstatliga konsulter och konsulter från öppna marknaden är inte heller så stor enligt Univecos rapport. Länsstyrelserna, som tillhandahåller stor del av de konsulttjänster Naturvårdsverket köper, ligger i snitt på samma kostnad som icke-statliga konsulter. Många länsstyrelser tar med hänvisning till Avgiftsförordningen (1992:191) ut full självkostnad inklusive omkostnadspålägg för sin personal.

Naturvårdsverkets ökade konsultkostnader kommer framförallt från tjänster som levererats från inomstatliga konsulter. Bland dessa leverantörer finns statliga myndigheter som bedriver uppdragsverksamhet på affärsmässiga grunder med full kostnadstäckning som mål. Dessa tjänster upphandlas inte i marknadskonkurrens genom anbudsförfarande utan genom att en överenskommelse sluts efter förhandling mellan Naturvårdsverket och uppdragsmyndigheten. Dessutom är dessa tjänster i många fall mer komplexa där hela verksamheter handlas upp. Det ställer bl.a. höga krav på förhandlingsskicklighet hos Naturvårdsverket med förmåga att precisera avtalsvillkoren i överenskommelserna. Det motiverar också behovet att utveckla beställarkompetensen hos myndigheten för att på detta sätt skapa ett kostnadstryck i uppgörelsen.

Statskontorets understryker att uppföljning och utvärdering av myndigheternas konsultanvändning med återföring av erfarenheter till organisationen är en viktig del i en samlad strategi för en effektiv konsultanvändning och långsiktigt hög kvalitet i resultatet av insatserna. Den samlade bilden är att de flesta konsultinsatser följs upp på ett eller annat sätt, men det förekommer inga generella riktlinjer eller standardiserade former för detta. Statskontoret

uppmärksammar också att det i vissa fall kan förekomma jävliknande situationer och intressekonflikter i samband med uppföljningen. Som exempel nämns förhållandet mellan Naturvårdsverket och Viltskadecenter (VSC). VSC utför på Naturvårdsverkets uppdrag bl.a. kunskapsinsamling rörande viltskador och utbildar länsstyrelsepersonal. Naturvårdsverket ingår i VSC:s styrelse och var en av initiativtagarna när centret bildades. Naturvårdsverket har därmed genom styrelseansvaret ett ansvar för verksamhetens genomförande och redovisning samtidigt som man som beställare av uppdrag ska utvärdera det arbete VSC har utfört åt verket.

Naturvårdsverket och dess personal har fått ansvaret för en allt större verksamhetsvolym med fler uppdrag och betydligt mera medel att hantera. Risken vid en snabbt växande verksamhet är att nya verksamhetsmål och operativa insatser för att sätta igång och genomföra de nya projekten prioriteras före uppföljning och utvärdering av genomförda uppdrag. Det överordnade målet blir att genomföra åtagandet. Oftast är det samma personal som har ansvaret för att såväl planera, beställa och styra externa uppdrag som att följa upp och utvärdera resultatet. Statskontorets bedömning är att denna tendens även finns i Naturvårdsverkets verksamheter och berör bl.a. uppföljningen och utvärderingen av köpta tjänster. Statskontoret bedömer att det finns ett ökat behov av strategisk och operativ styrning av konsultanvändningen med ökad beställarkompetens.

3.5 Intern organisation

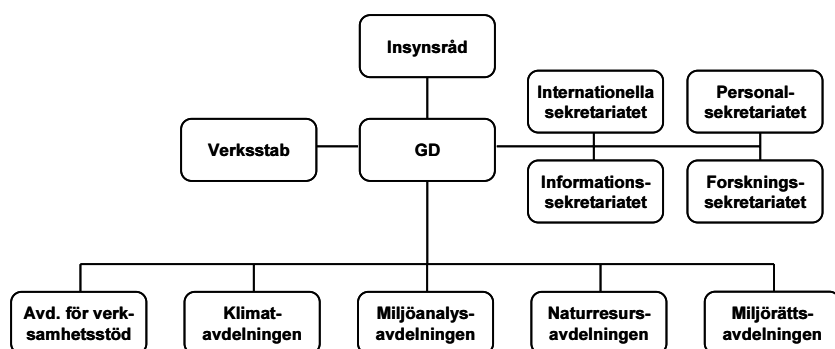
3.5.1 Verksamhetsstyrning

Organisation

Naturvårdsverket har sitt säte i Stockholm men är delvis utlokaliserat till Östersund med 60 tjänster. Jaktkortsregistret med fyra personer anställda ligger i Kiruna. Naturvårdsverket är organiserat i fem avdelningar och fyra sekretariat. Till verket finns för närvarande tolv råd knutna, vilka utredningen beskriver i kapitel 11. Sedan år 2008 är verket ett enrådighetsverk, vilket innebär att generaldirektören ansvarar för alla beslut. Ett insynsråd är kopplat till myndigheten. Tidigare hade verket en styrelse med begränsat ansvar. Eftersom utlokaliseringen till Östersund genomfördes

under år 2007 har utredningen gjort bedömningen att det är för tidigt att kunna analysera effekterna av denna.

Figur 3.6 Naturvårdsverkets organisation



För en närmare beskrivning av hur verksamheten är fördelad mellan de olika avdelningarna hänvisar vi till bilaga 4. När utredningen fortsättningsvis skriver "sakavdelningar" avses avdelningarna för Klimat, Miljörätt, Miljöanalys och Naturresurser. Utredningen har inte gått närmare in på hur indelningen i olika avdelningar bör göras utan anser att myndigheten själv är mest lämpad att avgöra detta.

Både informationsverksamheten och ekonomiadministrationen är decentraliserade på verket. Informationssekretariatet ska styra, vägleda och samordna informationsarbetet på Naturvårdsverket. Sekretariatet ansvarar för strategiska beslut om vilken information som ska gå ut, när och till vilka målgrupper. De samordnar också pressfunktionen. Det finns informatörer (underställda avdelningschefen) på alla avdelningar. Dessa informatörer är huvudansvariga för sin avdelnings information och samordnas genom "Särskilt kommunikationsforum" under informationssekretariatets ledning.

Ekonomienheten, som ligger under avdelningen för verksamhetsstöd, ansvarar för centrala ekonomifrågor som lönehantering och bokslut och bistår verksstaben i frågor om bl.a. regleringsbrev, budgetunderlag och årsredovisning. Avdelningarna ansvarar i stora delar för sin egen ekonomiadministration, vilket innebär att de ansvarar för bl.a. budgetering för sina områden, ansvar för att besluta och betala ut bidragsmedel, att göra periodiseringar och att analysera det egna månadsutfallet avseende resultaträkning, anslag,

externa finansiärer och investeringar. Ekonomienheten ska fungera som stöd till avdelningarnas ekonomiarbete, vilket till viss del sker genom Ekonomikontaktargruppen. Chefen för ekonomienheten lyder i strategiska frågor direkt under generaldirektören och i övriga frågor under avdelningschefen. Ekonomichefen ingår inte i ledningsgruppen. Enligt verket har man under de senare åren aktivt arbetat med att få ekonomiarbetet mer integrerat i verksamheten.

Utöver detta finns ett flertal permanenta tvärgående grupper som hanterar samordning av en viss typ av frågor. Forskningsberedningen samlar representanter från alla fyra sakavdelningar samt Forskningssekretariatet, för att ge förslag på forskningssatsningar för verkets behov. Beredningsgruppen för internationella projekt är rådgivande för Naturvårdsverkets deltagande i svenskt utvecklings-samarbete. Klimatgruppen har till uppdrag att utveckla och samordna övergripande strategiska och viktiga policyfrågor som rör verkets klimatarbete. NAV-gruppen är beredningsorgan för frågor kring ledningssystemets struktur, policys, verksövergripande rutiner etc. Det upprättas också mer tidsbegränsade projektgrupper. Exempelvis upprättades inför den fördjupade utvärderingen år 2008 flera projektgrupper relaterade till de miljömål som Naturvårdsverket ansvarar för och det kan också upprättas projektgrupper för enskilda regeringsuppdrag. Inom projektgrupperna kan styrgrupper och referensgrupper bildas efter behov.

Eftersom verket har så många ansvarsområden är det organisatoriskt svårt att samla enskilda frågor inom samma enhet vid varje givet tillfälle. Miljöfrågorna växlar både till karaktär och innehåll och att omorganisera så snart en ny miljöfråga kommer upp på agendan skulle inte vara möjligt. Mot bakgrund av detta spelar förmågan att koppla ihop de olika avdelningarna och enheterna kring enskilda frågor en viktig roll för att främja en effektiv och enhetlig hantering och för att undvika dubbelarbete. Tvärgrupperna och projektgrupperna är en del i detta.

Utredningen har vid några intervjuer utanför verket stött på åsikten att verket arbetar i ”stuprör”, dvs. samordnar sig mest inom de egna avdelningarna och att samarbetet mellan främst den naturvårdande sidan och övriga verket haltar. Samtidigt påtalas risken att samordningen kan bli betungande med många möten som binder upp handläggarnas tid. Utredningen har inte kunnat få fram en entydig bild av situationen på verket i denna fråga. Bland de handläggare som deltagit i utredningens enkätundersökning var det ingen som instämde i påståendet ”Verket har en bra intern samord-

ning”, enhetschefernas syn var något mindre negativ med 37 % som instämde och 27 % som var neutrala. Samtidigt var det bara totalt 9 % av de tillfrågade som inte höll med om påståendet ”Du har en god bild av vad som händer på verket relaterat till dina arbetsområden”.

I personalundersökningarna var det 31 % som inte instämde i påståendet ”Samarbetet med enheter inom andra avdelningar fungerar bra när det behövs” år 2004, motsvarande siffra för år 2006 var ca 10 %. I medarbetarundersökningarna har de svarande fått ange vilka områden de anser vara mest angelägna att vidareutveckla. År 2004 var de områden som flest personer ansåg vara prioriterat ”samarbete mellan olika delar av verket” (flera alternativ kunde anges, 60 % angav nämnda område och ca 45 % angav området ”ledning”).

Det sammanlagda intrycket från intervjuer och undersökningar är att samordningen och samarbetet mellan avdelningar är ett område verket arbetat med, bland annat genom att utnyttja intranätet. Det är dock svårt att hitta en bra balans för tillräcklig information och lagom många möten. Den flytt inom Stockholm som Naturvårdsverket gjorde år 2007 verkar ha inverkat i positiv riktning på kontakterna mellan avdelningarna eftersom man nu sitter samlade i kontorslandskap. Samtidigt finns av naturliga skäl svårigheter att få samma kontakt med de enheter som är placerade i Östersund. Beslutsprocessen internt inom verket upplevs också av vissa som lång och byråkratisk, med flera instanser som ska godkänna ett och samma ärende.

Som framgått ovan ansåg de anställda på verket att ledningsfrågor var ett prioriterat område att vidareutveckla i medarbetarundersökningen år 2004. År 2006 var ”ledning och ledarskap” det högst prioriterade området, 32 % prioriterade detta medan 22 % prioriterade ”arbetssituation och arbetsuppgifter”. I utredningens kartläggning har ledarskapsfrågor inom Naturvårdsverket i flera sammanhang förts fram som ett problemområde.

I arbetet att få ett enhetligt och konsekvent sätt att hantera olika ärenden och processer är ledningssystemet en viktig faktor. Naturvårdsverket har de senaste åren lagt mycken tid och kraft på att utveckla sitt ledningssystem. På verkets hemsida anges att ledningssystemet syftar till att ”styra miljöarbetet på ett strukturerat och effektivt sätt. Systemet omfattar både våra uppgifter som miljömyndighet och den miljöpåverkan som uppkommer från driften av vår verksamhet.” Sedan år 2003 är ledningssystemet

certifierat enligt ISO 14001 och sedan år 2006 enligt EMAS, EU's frivilliga miljöstyrnings- och miljörevisionsordning. EMAS syftar till att effektivisera miljöarbetet på företag och organisationer samt att förmedla ett trovärdigt budskap om resultatet av miljöarbetet genom en miljöredovisning och andra former av miljökommunikation i annonsering och marknadsföring.

I de genomförda medarbetarundersökningarna framgår att 30 % av medarbetarna år 2004 och ca 45 % år 2006 instämde i påståendet att ledningssystemet var ett stöd i deras arbete. Den enkätundersökning utredningen genomfört visar att 57 % av de tillfrågade anser att verket har ett bra ledningssystem. Enhetscheferna var överlag mer positivt inställda än handläggarna. Intervjuerna har visat att acceptansen bland de anställda har ökat allt eftersom systemet har utvecklats. Angående den decentraliserade administrationen så upplever flera av de intervjuade att kraven på den enskilda medarbetaren har ökat. Förutom sin fackkunskap ska handläggarna också hantera upphandling, ekonomiadministration etc. De ökade kraven upplevs som stressande och frustrerande, eftersom det ibland kan vara fråga om områden som personen upplever att den inte behärskar.

Verksamhetsplanering och prioriteringar

I Naturvårdsverkets verksamhetsplanering har de i regleringsbrevet angivna uppdragen och verksamhetsmålen en framträdande roll. Även verkets instruktion och andra lagar och förordningar påverkar verksamhetsplaneringen. Processen inleds med att man på verksamhetsnivå tar fram en preliminär verksamhetsplan, vilken fastställs i juni året innan. Därefter inleder avdelningarna och sekretariatet sin verksamhetsplanering och har ett utkast till verksamhetsplan, inklusive budget, färdigt efter att budgetpropositionen är beslutad. Efter avstämningar avdelningarna/sekretariatet emellan och interna diskussioner på medarbetarnivå dras en preliminär verksamhetsplan för generaldirektören i slutet av november för fastställande. Slutjustering efter att regleringsbrevet beslutats görs i januari. Verksamhetsplanen följs upp tre gånger per år, inklusive en ekonomisk uppföljning. De s.k. tertialuppföljningarna innebär ett omfattande arbete för avdelningarna och för GD/verksstaben.

En viktig delfråga för att bedöma effektiviteten i Naturvårdsverket är huruvida man prioriterar rätt saker, så att mindre ange-

lägna uppgifter inte tar för mycket tid. Här spelar regeringens styrning en viktig roll, eftersom regleringsbrev utgör en grund för vilka områden som prioriteras i verksamhetsplaneringen. Utredningen återkommer till regeringens roll i prioriteringsarbetet i kapitel 4.

Verksledningen slår utifrån en omvärldsanalys fast övergripande mål och prioriteringar för verksamheten för det kommande året. De senaste tre åren har Klimat och Havsmiljö utgjort två av de prioriterade områdena, år 2006 var dessutom Människan och naturen samt Avfall prioriterat, år 2007 Människan och naturen samt Varor i kretslopp och år 2008 Hållbart utnyttjande av naturresurser. Det är sedan de olika avdelningarna som avgör hur man väljer att omsätta prioriteringarna i praktiken i verksamhetsplaneringen.

Varje avdelning och sekretariat har en rambudget och det finns också en särskild post för den IT-strategiska verksamheten. Utöver detta finns inom verkets resultatbudget en post för särskilda ändamål samt en post för GD:s reserv. Enligt uppgifter till utredningen har tendensen de senaste åren varit att rambudgeten för avdelningarna/sekretariaten har legat fast mellan åren. Utöver de medel som finns för särskilda ändamål och GD:s reserv har alltså ingen aktiv prioritering mellan avdelningarna skett. Nedprioriteringar av verksamhet och beslut om personalminskningar sker på avdelningsnivå, vilket visar att avdelningarna är tämligen självständiga.

Regeringsuppdragen och de olika verksamhetsmålen i regleringsbrev får en tydlig prioritering i verksamhetsplaneringen. I internbudgeten säkerställs att det finns tillräckliga medel för att genomföra uppdragen. För den enskilda avdelningen kan det därför vara en fördel att ha ett tydligt uppdrag i regleringsbrevet jämfört med att ha en mer inofficiell beställning. Den mycket brett formulerade instruktionen för Naturvårdsverket gör också avtryck i planeringen men inte i lika hög grad som regleringsbrevet.

ESV skriver i sin rapport att Naturvårdsverket är en produktionsorganisation. Med detta menas att Naturvårdsverket i mycket har fokuserat på att producera åtgärder och insatser, kunskapsunderlag och regeringsuppdrag. ESV menar att Naturvårdsverket på den här punkten visar en god förmåga att leverera det regeringen efterfrågar i regleringsbrevet. ESV för också ett resonemang kring att en myndighet ska "göra rätt saker rätt". Det räcker inte att kunna koppla en väl utförd åtgärd till en sluteffekt som innebär en

påverkan av miljön till det bättre. Med stor sannolikhet har de flesta av Naturvårdsverkets åtgärder en positiv verkan på miljön. Frågan gäller graden av påverkan – är de prioriterade och genomförda åtgärderna de mest optimala, effektiva och träffsäkra. Det finns en risk för att en organisation i praktiken kommer att prioritera de insatser den är bäst på eller där den har utarbetade rutiner. ESV skriver

När vi ser på Naturvårdsverket ser vi en verksamhet som är summan av ett antal väl skötta aktiviteter och väl genomförda åtgärder. (...) Det som slår igenom vid genomgången av Naturvårdsverket är just frånvaron av summering. Prestationerna blir enskilda projekt och inte ett samlat resultat. Avrapporteringen görs inte, och efterfrågas inte heller, med fokus på prestationer som en del i resultatet.

ESV beskriver också i sin rapport att det finns tecken på att organisationen är svårstyrd. En stor del av styrningen sker inom avdelningarna och det saknas en övergripande kvalitetsredovisning.

ESV konstaterar att när trycket på produktionen från regeringsuppdragen är stort genomförs dessa under föresatsen om god leverans. Detta kan dock leda till att utvecklingsarbetet, det samlande och pådrivande uppdraget hämmas. Åtgärder är lättare att mäta än det mer diffusa begreppet pådrivande arbete. Genom att regeringen i regleringsbrevet lämnar kraven på pådrivande och samlande arbete underförstådda riskerar man att detta i ett pressat produktionsläge med ansträngd ekonomi skjuts på framtiden. ESV pekar också på att regeringen i regleringsbrevet inte drivit fram miljömålets betydelse för verksamhetens styrning. En av ESV:s slutsatser är att verket bör prioritera utvärdering och pådrivande arbete högre.

En annan faktor i detta sammanhang är ambitionsnivån i de arbetsuppgifter man väljer att utföra. Flera intervjuade, både inom och utanför verket, menar att Naturvårdsverket lägger för mycket arbete på varje enskilt regeringsuppdrag och att en lägre ambitionsnivå i många fall skulle vara tillräcklig. Det är svårt att mäta huruvida ett arbete kunde ha hållit lägre nivå och ändå varit tillräckligt, varför utredningen inte har kunnat bilda sig någon uppfattning om i hur stor utsträckning den ”för höga” ambitionsnivån förekommit. Vi anser dock att det är en intressant pusselbit, både vad avser prioriteringsförmågan inom verket och samspelet mellan regeringskansliet och verket i kommunikationen kring regeringsuppdragen. Det senare återkommer vi till i kapitel 4. Intervjuerna visar också

på att det kan finnas konservativa drag inom verket, där handläggare fortsätter att utföra en viss uppgift även efter att det officiellt nedprioriterats.

I de intervjuer utredningen har genomfört på verket har framkommit att de verksövergripande prioriteringarna generellt uppfattas som väl övervägda och lämpliga. På avdelnings- och enhetsnivå upplever man det svårt att själva kunna prioritera i någon större omfattning. Kraven i regleringsbrevens tillsammans med det löpande arbetet enligt lagar och förordningar gör utrymmet för egna initiativ ytterst begränsat. Flera personer inom verket vittnar om att medvetna nedprioriteringar från verkets sida ofta resulterat i ett motverkande uppdrag i regleringsbrevet nästkommande år. I utredningens enkätundersökning instämmer hela 57 % av de tillfrågade i påståendet ”Verket tvingas prioritera bort viktiga uppgifter”, medan 23 % är neutrala och endast 20 % inte håller med. Den bild utredningen har fått är också att arbetstrycket är olika stort på de olika avdelningarna, vilket givetvis påverkar de olika avdelningarnas prioriteringsmöjligheter.

Flera intervjuade uppger att det strategiska tänkandet i verksamheten blivit eftersatt när det yttre trycket genom uppdrag och andra myndighetsuppgifter ökat. Statskontorets och ESV:s iakttagelser bekräftar denna bild. Ett minskat strategiskt tänkande ökar risken för att åtgärder genomförs utan reflektion över vilka åtgärder som skulle ha bäst effekt.

3.5.2 Administration

ESV har i sitt uppdrag utifrån sina kriterier studerat om Naturvårdsverket är en välskött myndighet och kommer till slutsatsen att Naturvårdsverket bedriver sin verksamhet väl, hushållar väl med statens medel och uppfyller de allmänna krav som i dag ställs på en statlig myndighet. Ekonomiadministrationen bedöms som i huvudsak godkänd men med några frågetecken. Samtidigt skriver ESV att det finns flera varningssignaler som tyder på att ekonomistyrningen inom Naturvårdsverket behöver åtgärdas.

ESV menar att verkets årsredovisning, som internt inom Naturvårdsverket ges en central roll för verkets rapportering till regeringen, ger en god bild av hur verket utfört sina uppdrag enligt regleringsbrevet. I årsredovisningen redovisas arbetet i förhållande till de mål som satts upp och verket ger väl underbyggda och

rimliga resonemang och slutsatser kring varför man nått, eller inte nått, de uppsatta målen inom utsatt tid.

Verket har åren 2005–2007 det högsta EA-värdet som går att få, AA. Åren 2003–2004 var värdet BA. EA-värdet mäter till exempel om myndigheten håller sig inom sitt anslagsutrymme och kreditram och är ett uttryck för säkerheten, precisionen och tydligheten i myndighetens hantering av tillgångar, skulder, intäkter och kostnader. Sett till kostnaden för sakverksamheten visar ESV i sin rapport att det är svårt att koppla ihop resultat och finansiering. Regeringen har i regel inte efterfrågat den informationen. Ett undantag är exempelvis ett uppdrag inför den senaste fördjupade utvärderingen att bedöma nedlagda kostnader per miljömål.

I den årliga revisionen, utförd av Riksrevisionen, har Naturvårdsverket år 2003 fått en revisionsberättelse med invändning, åren 2004–2007 har verket fått en ren revisionsberättelse. Revisionens invändning år 2003 var att Naturvårdsverket som en konsekvens av bristande intern styrning och kontroll överskridit bemyndiganderamarna för tre olika anslag. Även i de fall en myndighet har fått en ren revisionsberättelse kan revisionen lämna rapporter för att påtala brister revisionen anser bör åtgärdas. En sådan rapport har lämnats till Naturvårdsverket år 2003, 2005 och 2007. År 2005 gällde rapporten hantering av bemyndigande samt överskridande av bidrag till länsstyrelserna jämfört med utrymmet enligt regleringsbrevet. År 2007 konstaterar Riksrevisionen att verket inte fastställt regler och anvisningar för vilka utgifter som får belasta sakanslag och att verket inte har förutsättningar för att följa upp hur utfallet på respektive sakanslag fördelar sig. Riksrevisionen konstaterar att sakanslag också använts för kostnader för den egna personalen och att detta skett i enlighet med regleringsbrevet.

Riksrevisionen har också möjlighet att lämna en promemoria för att påtala mindre brister och förslag till förbättringar. Under åren 2003–2007 har 10 sådana promemorior lämnats till Naturvårdsverket. De har gällt bl.a. kvalitetssäkringar i upphandlingar, kvalitetssäkring av resultatredovisning, rutiner för bemyndigandehantering som stöd till handläggarna på sakavdelningarna etc. År 2007 konstaterade Riksrevisionen att Naturvårdsverket inte vidtagit åtgärder för att komma till rätta med brister som påtalats året innan. Detta gällde rutiner avseende förorenade områden samt aktivering av immateriella anläggningstillgångar.

Statskontoret konstaterar i sin rapport att Naturvårdsverket inte ingår bland de myndigheter som regeringen beslutat ska ha en internrevision. Internrevisionen är ett stöd för ledningens interna styrning och kontroll med uppgift att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens processer för intern styrning och kontroll. Internrevisionen ska bl.a. granska om styrningen och kontrollen är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör kraven i myndighetsförordningen (2007:515). Ledningens ansvar är att bl.a. se till att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och förpliktelser samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Statskontoret har noterat att Naturvårdsverket har ett väl utvecklat ledningssystem vilket är ett stöd i den interna kontrollen och styrningen. Varje år utför Naturvårdsverket en intern granskning av delar av verksamheten med fokus på vissa utvalda aspekter, efter en cykel om tre år har man gått igenom hela verksamheten. Denna interna granskning har ungefär samma upplägg som den externa revisionen.

Naturvårdsverkets ökade åtagande med krav på att hantera kraftigt ökade anslag skärper kraven på instrumenten för intern kontroll och styrning. Det handlar inte bara om den administrativa hanteringen av ökad konsultanvändning utan också om styrning av ökade bidragsvolymer till externa mottagare som verket hanterar. Statskontoret anser att inrättandet av internrevision vid Naturvårdsverket bör övervägas som stöd för ledningen att uppfylla myndighetsförordningens krav. Även ESV tar i sin rapport upp frågan kring internrevision och menar att den stora bidragsförmedlingen motiverar att Naturvårdsverket omfattas av regelverket för internrevision och intern styrning och kontroll.

3.5.3 Verksamhetskostnader

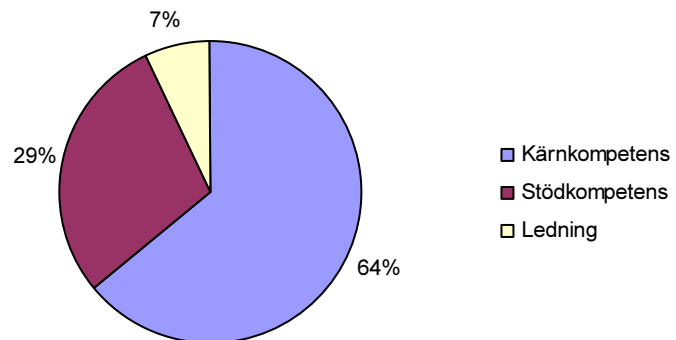
En del i att bedöma effektiviteten i en organisation kan vara att titta på overheadkostnader. OH-kostnader utgörs av kostnader för gemensam styrning, samordning, administration och lokaler. I en undersökning genomförd år 2003¹⁸ där ESV studerat 91 myndigheter konstaterades att sammantaget närmare hälften av myndigheternas förvaltningskostnader utgörs av overhead. I denna kostnad ingår dels gemensam overhead (exempelvis ekonomi-hantering, personalstöd, kontorsservice, lokaler) som i snitt upp-

¹⁸ Ekonomistyrningsverket 2005:3

skattas uppgå till 25 %, dels ”mellan-overhead” (bl.a. enhetschefernas ansvar att styra och följa upp arbetet) som i snitt uppskattas uppgå till 10 % och slutligen en individuell overhead (den enskilde tjänstemannens tid för att delta i gemensamma möten, kompetensutveckling etc.) som i snitt uppskattas uppgå till 14 %.

Enligt Naturvårdsverkets årsredovisning år 2007 fördelar sig personalen på sammanlagt 584 personer i följande kompetens kategorier:

Figur 3.7 Fördelning i kompetenskategorier 2007



Enligt tidsrapporteringen för år 2007 utgjorde den sammanlagda mellan- och individuella overheaden för personalen inom sakavdelningarna samt forsknings- och internationella sekretariatet ca 28 %, att jämföra med ESV:s snitt på 24 %. Med tanke på att verket under år 2007 dels bytte lokaler inom Stockholm, dels genomförde etableringen av Östersundskontoret, är det rimligt att anta att overheadkostnaderna för år 2007 är högre än normalt. En jämförelse mellan åren vad gäller OH-tid går inte att göra med hjälp av tidsrapporteringen, eftersom det tidigare år funnits stora skillnader mellan de olika avdelningarna redovisning av denna tid. Vi vill återigen understryka att verkets tidsrapportering är behäftad med stor osäkerhet.

ESV har i sin rapport studerat kostnader och nyckeltal för personal och lokaler, de två kategorier som utgör de största kostnadsslagen inom statsförvaltningen. Som redan tidigare konstaterats ligger personalkostnaderna lågt för att vara en Stockholmsbaserad myndighet. Även lokalkostnaden ligger lågt.

Fördelad per anställd är kostnaden de senaste fem åren 55 000 kronor i snitt medan jämförelsegruppen ligger på 97 000 kronor i snitt.

ESV uppmärksammar i sin rapport att Naturvårdsverkets driftskostnader ligger mycket högt. En grov norm är att en driftskostnad per anställd över 1–1,3 miljoner kronor är väl hög. Naturvårdsverket har legat högre än så de senaste fem åren, som mest över 2 miljoner kronor per anställd. Den höga siffran har förklarats bl.a. av konsultkostnaderna, som ju konstaterat är mycket höga för verket. Även intrångsersättningar till markägare bokförs som driftskostnad eftersom det ses som köp av tjänst.

3.6 Utredningens överväganden och förslag

3.6.1 Bedömning av verksamhet och arbetsätt

Naturvårdsverket har många ansvarsområden och verksamheten kan vara svår att överblicka. Den verksamhet som bedrivs inom verket är väl grundad på de styrande dokument som finns, lagar, förordningar, instruktion och regleringsbrev. Hur stora resurser som bör läggas på de olika ansvarsområdena är en mer komplicerad fråga. Det har inte varit möjligt att i detalj bedöma om avvägningarna mellan de olika uppgifterna är välbalanserad eller hur effektivt varje verksamhet genomförs. Utredningen har dock inte kunnat finna något direkt omotiverat verksamhetsområde.

Naturvårdsverket har som konstaterats genomgått en förändring från mer traditionell ärendehandläggning till att i större utsträckning styra andra aktörer genom exempelvis vägledning och bidragsförmedling. Den internationella verksamheten med långsiktiga processer har ökat och ställer krav på förhandlingsförmåga och långsiktigt strategiskt tänkande. Ett vidgat ansvar för verket har medfört att konsultanvändandet har ökat i omfattning, både sett till antal konsulter och avtalens omfattning. Utbetalda bidrag har ökat med 0,7 miljarder kronor mellan år 2002 och 2006. Verket är medvetet om att detta ställer nya krav på medarbetarna som får allt fler roller att behärska och ett arbete pågår för att utveckla policyer och rutiner för att genomföra omställningen. I detta arbete finns flera aspekter. Det kan vara fråga om att ge medarbetarna rätt verktyg och utbildning för att kunna agera som projektledare och få flera aktörer att genomföra en viss typ av åtgärd på ett enhetligt

sätt. Det kan också vara fråga om att utarbeta riktlinjer och säkerställa att det finns stöd till handläggarna att hantera frågorna administrativt korrekt, eller att främja att konsultuppdrag och bidrag följs upp för att kunna föra in resultaten i det fortsatta arbetet. Utredningen bedömer att verket behöver förstärka omställningsarbetet på flera sätt.

Det finns tecken på att Naturvårdsverket på grund av hög arbetsbelastning blivit allt för produktionsinriktat. Tiden går åt till att klara av de uppdrag man har blivit tilldelad och inget större utrymme ges att reflektera över mer övergripande och långsiktiga frågor. Utredningen bedömer att Naturvårdsverket behöver avsätta mer tid för strategiska frågor. Det gäller såväl på ett övergripande plan för att t.ex. skapa en röd tråd i verksamheten för att knyta ihop olika insatser till övergripande mål som inom de respektive avdelningarna för att skapa en långsiktighet i de olika verksamhetsområdena. Verksamhetsprioriteringarna bör även beakta vilken miljönytta som kan uppnås. Ansträngningar måste göras för att implementera verksövergripande strategier på avdelnings- och enhetsnivå. För att kunna implementera prioriteringarna måste de kopplas ihop med tillgängliga resurser. Genom en övergripande plan kring vilka områden som bör prioriteras blir det också tydligare var det är möjligt att sänka ambitionsnivån för att frigöra resurser. Prioriteringar bör konkretiseras mer verksövergripande för att öka flexibiliteten mellan avdelningarna och sekretariatet. En jämnare arbetsbelastning mellan de olika avdelningarna bör eftersträvas.

För att få ett bra underlag för strategiska frågor bör också en både resultatmässig och resursmässig uppföljning av den egna verksamheten prioriteras. Genom att skapa sig en tillförlitlig bild av tidsåtgång och vilka resurser som läggs ned på ett specifikt område kan Naturvårdsverkets ledning lättare prioritera inom den egna verksamheten, lättare koppla ihop nedlagda resurser med miljönytta och ge regeringen ett bra underlag för att bedöma verksamhetens behov.

Utredningen har genom sina intervjuer noterat att det på vissa områden finns en osäkerhet hos personalen kring vilken roll verket ska ha. Det gäller främst förhållningssätt gentemot sektorsmyndigheterna samt verkets pådrivande roll där det finns ett behov av att internt definiera verkets roll och arbetsmetoder.

Både Statskontorets rapport, ESV:s rapport och utredningens intervjuer tyder på att uppföljningen av bidragen och konsultupp-

dragen blir eftersatt. Arbetet görs men inte i tillräcklig utsträckning. Uppföljningen borde vara en självklar del i utvecklingen av det fortsatta arbetet och behövs för att främja en lärande organisation. Flera av intervjuerna ger belägg för att personalen själv upplever att utvärdering inte görs i den utsträckning som behövs.

ESV:s rapport samt Riksrevisionens rapporter och promemorior visar att det finns förbättringar att göra i fråga om det ekonomiska administrativa arbetet på verket. Det tar tid innan påtalade brister åtgärdas och dokumentering av rutiner behöver förbättras. Utredningen menar att omfattningen av bidragsförmedlingen samt konsultanvändandet, i kombination med den decentraliserade organisationen där stort ansvar ligger på enskilda handläggare ute på sakavdelningarna, motiverar ett extra stöd för att utveckla och upprätthålla goda rutiner för bidragsvillkor, avtalsskrivande, utbetalningar, utnyttjande av bemyndiganden etc. Utredningen anser att en internrevision kan fungera som ett sådant stöd.

Utredningen anser att det opinionsbildande arbetet kan förstärka samhällets omställning till en hållbar utveckling och att Naturvårdsverkets informationsuppdrag bör förtydligas i instruktionen. I denna slutsats har utredningen utgått från Förvaltningsutredningens definition av opinionsbildande verksamhet som en extern informationsaktivitet inriktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i avsedd riktning. Regeringen bör ta ställning till vilka områden som ska prioriteras.

Förutom det ovan nämnda bedömer utredningen att det finns behov av att förändra verksamheten på en rad områden. Dessa områden är det internationella arbetet, utvärdering av miljömålssystemet, miljöövervakningen, tillsynsarbetet, verkets roll i prövning av mål och ärenden, saneringsarbetet samt friluftslivet. Det kan röra sig både om verkets interna arbete och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inom miljövårdsorganisationen. Detta kommer att behandlas i kapitel 5–11.

3.6.2 Bedömning av resurser

Personal

I fråga om personal bedömer utredningen att kompetensen på verket generellt är god. Som beskrivs i avsnitt 3.4.2–3 ovan pågår emellertid förändring av behoven. Utredningen bedömer att verket behöver upprätthålla en långsiktig kompetensförsörjningsstrategi som tar hänsyn till de ändrade förhållandena i miljöpolitiken. Exempelvis kan projektledarrollen inom verket behöva förstärkas liksom den administrativa kompetensen. Strategin bör också ta hänsyn till den ökade konsultanvändningen, dels i den bemärkelsen att verket bör ha kriterier för vilken kompetens som ska finnas internt, dels i bemärkelsen att verket bör höja sin beställarkompetens för att på ett effektivt sätt definiera, upphandla, stödja och följa upp genomförandet av konsultinsatser.

Även om verket inte upplever några svårigheter att nyrekrytera i dag finns risk att det förhållandet kan komma att ändras. Exempelvis kan den förskjutning av miljöarbetet som skett från central till regional nivå påverka antalet alternativa arbetsgivare för en miljösektorkunnig, vilket kan leda till ökad konkurrens om gruppen. Det låga löneläget bidrar inte heller i positiv bemärkelse till möjligheten att rekrytera lämplig personal.

Vilken kompetens som Naturvårdsverket väljer att ha internt och vilken kompetens man väljer att köpa in kan vara avgörande för verkets förmåga att långsiktigt upprätthålla sin roll som central miljömyndighet. Inom vissa områden, exempelvis tillsynsvägledning, upplever utomstående att verket har tappat i kompetens. En konsultrapport gör att uppgiften förvisso blir utförd, men den egna förståelsen av problemet blir inte lika djup som om rapporten utarbetats internt.

Utredningen har gett i uppdrag till Univeco AB att föreslå kriterier för vilken typ av tjänst som bör utföras av Naturvårdsverkets egen personal respektive utföras av extern part. I Univecos rapport föreslås följande generella kriterier för konsultanvändning:

Naturvårdsverkets stadigvarande/bestående myndighetsarbete bör rymmas inom *förvaltningsanslaget med egen personal*, dvs. där bör ingå arbete med styrning och ledning, verksamhetsutveckling, normgivning, vägledning, uppföljning och utvärdering samt beställning och styrning av informationsspridning av resultaten från olika projekt så att de kommer till användning. *Konsulter bör användas* för tillfällig förstärkning inom förvaltningsanslaget vid arbetstoppar, särskilda projekt och när speciell kompetens behövs.

De kriterier Univeco bedömer vara mest tillämpliga för Naturvårdsverkets köp av konsulter när det gäller kompetensförstärkning är:

- Tillföra specialistkunskaper som myndigheten inte kan eller ska besitta
- Tillföra detaljkunskap på vissa områden
- Tillföra nya ögon på verksamheten, ta sig ur hemmablindheten
- Göra kartläggningar på områden som varit okända för myndigheten
- Genomföra utbildningssatsningar
- Tillföra IT-spetskompetens

Utredningen finner att Univecos förslag är en lämplig utgångspunkt för att analysera om konsultsituationen på Naturvårdsverket bör förändras.

Finansiella resurser

Naturvårdsverket har i så gott som alla budgetunderlag mellan åren 2003–2008 påpekat att myndighetens förvaltningsresurser är ansträngda. Nu är det inte ovanligt att en myndighet äskar mer medel från regeringen, det kan sägas ligga i förhandlingsspelets natur. Men i Naturvårdsverkets fall finns flera faktorer som pekar på att förvaltningsanslaget faktiskt inte räcker till för verkets uppgifter. Uppgifterna har ökat samtidigt som förvaltningsanslaget i praktiken minskat. Den kraftiga ökningen av konsultanvändningen kan delvis förklaras med att det inte har funnits möjlighet att anställa mer egen personal p.g.a. bristande resurser på förvaltningsanslaget. ESV menar att några av verkets centrala uppgifter som det pådrivande och samlande arbetet eftersätts på grund av högt produktionstryck och Statskontoret pekar på att verket tvingas prioritera att förbruka medel utan tid att reflektera över det

arbete som redan genomförts. De anställda upplever att det inte finns utrymme för egna initiativ och att nedprioriteringar leder till nya krav från regeringen. Som utredningen kommer att visa i de följande kapitlen finns områden där Naturvårdsverket har en unik roll som omvärlden upplever att verket i dag inte lever upp till. Det gäller bland annat prövning av mål och ärenden och vägledning i tillsynsarbetet. Verket har inte heller några stora vinster att hämta genom att skära ner på sina OH-kostnader eftersom personal- och lokalkostnaden redan ligger på en låg nivå.

Utredningen bedömer att den nuvarande situationen inte är kostnadseffektiv. Bristande uppföljning och utvärdering gör att utfört arbete och vunna erfarenheter inte utnyttjas fullt ut. Därtill kommer den höga konsultanvändningen, med dubbelt så höga kostnader jämfört med om arbetet utförts av intern personal. Den höga konsultanvändningen omfattar inte bara områden där verket av kompetensskäl eller med anledning av tillfälliga arbetstoppar behöver köpa in tjänster, utan konsulttjänster köps också in varaktigt för långsiktig kärnverksamhet.

För att få ett bättre utnyttjande av vunna kunskaper anser utredningen att uppföljning och utvärdering bör få en större omfattning. Ytterligare en åk per sakavdelning bör ägnas åt detta, dvs totalt 4 nya tjänster. De nya tjänsterna kan exempelvis fungera som pådrivare och ett metodstöd till den övriga avdelningen i att följa upp och sprida kunskaper från bl.a. bidragsredovisningar och konsultrapporter. Åtgärden bidrar till att beställarkompetensen på verket kan utvecklas. Detta kan både höja kunskapsnivån på Naturvårdsverket och bidra till att vidareutveckla och förbättra utförandet hos bidragsmottagare och konsulter.

Konsultanvändning kan vara kostnadseffektivt i vissa fall, t.ex. om omfattningen är för liten för att det skulle löna sig att sköta verksamheten internt eller när det gäller specialistkompetens som inte kan upprätthållas internt. När det gäller den egna kärnverksamheten som varaktigt utförs av konsulter blir emellertid kostnaderna högre än om arbetet sköts av egen personal. Långsiktigt kommer det höga konsultanvändandet också att urholka myndighetens egen kompetens vilket kommer inverka menligt på Naturvårdsverkets förmåga att som central aktör kunna stötta och vägleda miljöarbetet både inom andra myndigheter, näringsliv och allmänhet för att se till att de medel som satsas leder till att miljömålen nås. Utredningen anser därför att stadigvarande

myndighetsuppgifter för Naturvårdverket bör utföras av egen personal.

För att få underlag till ett mer kostnadseffektivt utnyttjande av de statliga medlen har utredningen uppdragit åt Univeco att utifrån ovan presenterade kriterier sammanställa en kostnadsberäkning över hur nuvarande sakanslag och förvaltningsanslag bör fördelas. Eftersom uppdraget utförts under tidspress har Univecos rapport fokuserat på de anslag som finansierar flest konsulter, anslagen 34:2 samt 34:3. Univecos bedömning är att ca 17 tjänster som i dag utförs av konsulter inom de två anslagen är stadigvarande myndighetsuppgifter som bör utföras av verkets egen personal, se tabell 3.6.

Tabell 3.6 Utförda konsultarbeten som rör stadigvarande myndighetsuppgifter

Typ av tjänst	Antal åak
Föreskriftsarbete och vägledning inom vattenförvaltningen	2
Styrning av IT-projekt	2
Kanslifunktioner	1
Information	0,2
Datakonsulter, projektledning för att handla upp andra konsulter	2
Artinventeringar och åtgärdsprogram för hotade arter, centralt verksamhetsstöd	10

Rent principiellt kan förvaltningskostnader tagna från sakanslagen ifrågasättas. För att riksdagen ska kunna bedöma kostnaderna för statens förvaltning behöver dessa kostnader kunna särskiljas, vilket är en av poängerna med att samla myndigheternas egna kostnader på särskilda förvaltningsanslag. Arbetets karaktär har dock betydelse, om det gäller tillfälliga projekt kan finansiering via sakanslag i vissa fall vara motiverat.

Riksrevisionen har uppmärksammat att vissa kostnader för Naturvårdsverkets egen personal tas från verkets sakanslag men visar samtidigt att detta grundar sig på skrivningar i regleringsbrevet där regeringen medgivit denna användning. En sådan finansiering av den egna personalen kan försvåra möjligheterna för myndigheten att planera kommande års arbete, eftersom regleringsbrevets villkor blir fastställda först i november – december. Om det redan i beskrivningen av anslagets ändamål i

budgetpropositionen i september anges att anslaget får användas för den egna personalen kan dock vissa av planeringssvårigheterna minska.

För Naturvårdsverkets del finns flera områden där sakanslagsfinansiering av den egna personalen förekommer, i enlighet med verkets regleringsbrev. Största posterna rör administration av Klimatinvesteringsprogrammet, arbete med LIFE+ samt arbete med EG:s ramdirektiv för vatten. De två förstnämnda områdena bedömer utredningen vara tidsbegränsade väl definierade projekt, vilket alltså kan motivera fortsatt finansiering från sakanslagen. Det sistnämnda, arbete med EG:s ramdirektiv för vatten, bedömer dock utredningen vara en stadigvarande uppgift för verket. Förutom arbete med vägledning och miljöövervakning specificerades i 2008 års regleringsbrev att Naturvårdsverket har ett samordnande ansvar för genomförande av ramdirektivet för vatten i Sverige. Under år 2007 lades fem åk på dessa uppgifter.

Utredningen utesluter inte att det utöver våra förslag går att åstadkomma vissa effektiviseringar inom verksamheten. Detta behövs för att kunna skapa utrymme för de ovan nämnda prioriterade områdena, bl.a. mer strategisk planering av verksamheten, att förtydliga verkets roll gentemot sektorsmyndigheterna och opinionsbildande arbete.

Utredningen bedömer inte att det finns effektiviseringsmöjligheter som tillåter ett reellt sett minskat förvaltningsanslag.

3.6.3 Förslag

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ska omfattas av internrevisionsförordningen, vilket ska specificeras i verkets instruktion. Detta ska ses som hjälp att utveckla det decentraliserade administrativa arbetet och förstärka den administrativa kompetensen. En internrevision innebär ett utökat ansvar som motsvarar ca två tjänster. Internrevisionen bör samordnas med den interna granskning som Naturvårdsverket genomför redan i dag.

Utredningen anser vidare att Naturvårdsverket bör arbeta mer aktivt med opinionsbildande verksamhet. Verkets opinionsbildande uppdrag bör förtydligas i instruktionen.

Utredningen anser också att förvaltningsanslaget bör ökas med medel motsvarande fyra nya tjänster för att förbättra uppföljning och utvärdering. Härigenom utnyttjas genomfört arbete bättre och

möjligheten att vidareutveckla och förbättra utförandet hos bidragsmottagare och konsulter ökar.

Utredningen föreslår att nuvarande konsultuppdrag som rör stadigvarande myndighetsuppgifter ska utföras av egen personal. Medel motsvarande 17 tjänster ska föras från verkets sakanslag till förvaltningsanslaget. Härigenom uppnås en kostnadseffektivisering eftersom dessa tjänster kostar mindre med egen personal jämfört med inhyrd. Även förutsättningarna för att långsiktig upprätthålla en relevant kompetens på verket förbättras, vilket rimligtvis inverkar positivt på Naturvårdsverkets möjligheter att utföra sina åligganden på ett effektivt sätt.

Utredningen anser även att personal på Naturvårdsverket som arbetar med stadigvarande myndighetsuppgifter ska finansieras från förvaltningsanslaget. Medel motsvarande fem tjänster ska föras från verkets sakanslag till förvaltningsanslaget. Härigenom förbättras verkets möjligheter att långsiktigt kunna planera den aktuella verksamheten. Åtgärden ger även en tydligare bild av hur stora de faktiska förvaltningskostnaderna är.

Förvaltningsanslaget ska efter genomförandet av de av utredningen föreslagna överföringarna ha en utveckling som medger att personalstyrkan kan bibehållas

Utredningen rekommenderar Naturvårdsverket följande:

- Det översiktligt strategiska arbetet inom verket bör prioriteras
- Uppföljning och utvärdering av både internt genomfört arbete och arbete utfört av externa konsulter och bidragsmottagare bör prioriteras
- Verket bör utarbeta en strategi för hur verket ska arbeta mot sektorsmyndigheterna
- Den administrativa kompetensen bör förstärkas
- En långsiktig kompetensförsörjningsplan bör upprätthållas

4 Regeringens styrning

Förslag:

- Tydliggör och strukturera instruktionen så att det klart framgår vilka uppdrag Naturvårdsverket har i termer som svarar mot verkets befogenheter och möjligheter.
- Inled en process för att åstadkomma en samlad strategisk helhetssyn på Naturvårdsverkets verksamhet som grund för den löpande styrningen av verket.
- Överväg en styrning med fleråriga mål- och strategiperioder.
- Utnyttja den nya möjligheten att ta bort verksamhetsdelen ur regleringsbrevet och bygg, i varje fall under en övergångsperiod, den årliga styrningen av Naturvårdsverket på en informell dialog inom ramar som bör anges av Miljödepartementets ledning.
- Utveckla mål- och resultatdialogen så att den blir mer strategiskt relevant.
- Ge Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla en resultat- och kostnadsredovisning.
- Förtydliga och utveckla samordningsfunktionen på Miljödepartementet genom att inrätta en särskild grupp för styrningen av Naturvårdsverket.

4.1 Inledning

Det finns allmänna krav på svenska myndigheter som regleras i regeringsformen, förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Exempel på sådana krav är att verksamheten ska bedrivas effektivt,

enligt gällande rätt med tillförlitlig och rättvisande redovisning av verksamheten och med god hushållning.

Regeringens styrning av specifika myndigheter sker skriftligen formellt via instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag. Det förekommer också skriftliga instruktioner för deltagandet i EU:s expertgrupper och i internationella förhandlingar. Muntlig formell styrning finns på övergripande nivå via mål- och resultatdialogen som sker årligen mellan departementsledning och myndighetschef. Informella kontakter är vanliga och finns på olika nivåer, men kan variera i omfång för olika departement och myndigheter.

Naturvårdsverkets arbetsuppgifter regleras givetvis också, som framgått av kapitel 3, i en mängd författningar på miljöområdet, främst miljöbalken och dess förordningar.

4.2 Hur styrs Naturvårdsverket?

4.2.1 Instruktionen

Instruktionen är det centrala övergripande verktyget för regeringens styrning av en specifik myndighet. Som framgått av kapitel 3 anges inledningsvis i instruktionen för Naturvårdsverket att verket ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Den andra paragrafen anger att verket ska bidra med underlag och expertkunskap i regeringens arbete på miljöområdet, nationellt och internationellt. I den tredje paragrafen sägs att verket har ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor och där anges också vilket särskilt ansvar verket har för tio av miljömålen. Naturvårdsverkets ytterligare uppgifter framgår av 4–6 §§ i instruktionen. Det handlar om verkets roll i förhållande till andra myndigheter, ansvaret för tillämpningen av miljöbalken liksom ansvaret för miljöövervakning, forskning, kunskapsförmedling och sektorsintegration. Vidare anges ansvar att följa styrmedels effektivitet, att analysera och väga in samhällsekonomiska juridiska och internationella aspekter och att bidra med stöd i miljöfrågor i det regionala tillväxt- och utvecklingsansvaret. Ansvar för vissa specifika sakområden utpekas också, nämligen för avfallsfrågor, förvärv av värdefulla naturområden, friluftsförådringar, jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen och omgivningsbullen.

4.2.2 Regleringsbrev

Regleringsbrevets karaktär

Instruktionen är det övergripande dokumentet och grunden för Naturvårdsverkets verksamhet. Regleringsbrev (RB) är verktyg för regeringens årliga styrning av verket.

Ekonomistyrningsverket (ESV) beskriver i sin rapport till utredningen vilka krav och villkor som, enligt reglerna i Regeringskansliet, gäller för regleringsbrev. Regleringsbrevet¹ är ett av de viktigaste instrumenten för regeringens styrning av myndigheterna i syfte att nå de politiska målen inom de ekonomiska ramar som riksdagen fattat beslut om. RB ska ha sin utgångspunkt i de mål som riksdagen beslutat om. Det bör vara kortfattat och anpassat till de förutsättningar som gäller för den enskilda myndighetens verksamhet. Innehållet ska ligga inom ramen för myndighetens instruktion och de beslut som har fattats av riksdagen. I instruktionen anges myndighetens ansvarsområde och uppgifter. Verksamhetsdelen i RB anger vad regeringen vill ska uppnås inom ramen för detta ansvarsområde och dessa uppgifter. Information som inte har en naturlig plats i RB bör placeras på annat ställe. Däremot kan hänvisningar göras till andra dokument. ESV menar i rapporten till vår utredning att en rimlig tolkning av detta är att ett långt och omfattande regleringsbrev avses ha en bestämmande och styrande effekt och uttrycker de krav och kriterier som myndigheten ska bedömas mot.

Regleringsbrev är indelade i en verksamhetsdel och en finansiell del. I verksamhetsdelen finns en uppdelning efter verksamhetsområden och verksamhetsgrenar för det aktuella politikområdet, dvs. i detta fall miljöpolitiken. För varje verksamhetsområde och verksamhetsgren anges specifika mål och återrapporteringskrav. I verksamhetsdelen finns också en uppräknings- och beskrivning av de olika regeringsuppdrag som beställs

¹ Regleringsbrevet fick sin centrala roll när regeringen år 1996 formulerade de nu gällande bestämmelserna för myndigheternas Års- och resultatredovisning. Ett tidigare krav på att myndigheterna skulle utveckla verksamhetsmål med grund i övergripande mål för verksamheten eller samhällssektorn togs då bort. Myndigheternas återrapportering skulle istället göras efter specificeringar i respektive regleringsbrev. Detta skulle utformas med utgångspunkt i de verksamhetsmål som nu regeringen och inte myndigheten skulle sätta. Myndigheternas uppgift som ansvariga för en sektor eller ett område försvann som utgångspunkt i regeringens styrning. Reformen hade sin grund i en rapport från Riksdagens revisorer. Enligt revisorerna i rapporten *Analys och användning av resultat i Regeringskansliet* var regleringsbrevet ett av Regeringskansliets viktigaste styrmedel inom ramen för resultatstyrningen av statsförvaltningen.

genom RB. Det är en strävan att så långt möjligt samla regeringsuppdragen i RB men regeringsuppdrag kan också ges under det löpande verksamhetsåret. Den finansiella delen anger budgetramarna för myndigheten och de villkor som är knutna till olika anslagsposter.

Enligt ansvariga vid Miljödepartementet ska RB uppfattas som en precisering i förhållande till instruktionen och innehålla uppgifter om frågor där Naturvårdsverket behöver ändra inriktning av pågående verksamhet eller där det är problem.

Naturvårdsverket har dock inte uppfattat att regleringsbrevens har karaktär av precisering och korrigerings utan har förstått dem mer som ett uttryck för regeringens prioriteringar av verkets uppgifter för det kommande året. Den årliga verksamhetsplaneringen utgår från RBs struktur för verksamhetsområden och verksamhetsgrenar.

Processen kring regleringsbrevens och regeringsuppdragen

Regleringsbrevens tas fram i en process där i en första fas handläggarna vid de olika enheterna på departementet framför önskemål på vad som bör vara med i RB. Inom varje enhet finns en samordnare som sammanställer önskemålen och motiven för dessa samt förankrar med enhetschefen. En viss första gallring av önskemålen från handläggarna sker i detta skede. I denna fas kan det också komma förslag från andra departement.

Miljödepartementets myndighetshandläggare för Naturvårdsverket är placerad vid den administrativa enheten och är den som samordnar hela departementets arbete med regleringsbrevens. Myndighetshandläggaren (huvudsamordnaren) har en genomgång med enheterna om de olika önskemålen, vilken resulterar i en andra gallring, och gör därefter en sammanställning som förankras i den politiska ledningen, vilken kan göra ytterligare prioriteringar. Genom de tre gallringarna bantas den ursprungliga listan. Hur mycket bantningen omfattar varierar givetvis från år till år, men det är i allmänhet en mindre del av kraven som stryks. Därefter kommuniceras utkastet till RB med Naturvårdsverket som har möjlighet att ställa frågor om innehåll och utformning samt bedöma om verket har möjlighet att genomföra uppgifterna. Diskussionen i denna fas kan exempelvis leda till att ett uppdrag

ges mer tid eller avgränsas på ett annat sätt. Slutligen beslutar regeringen, efter diskussionen med verket, om regleringsbrevet.

Regeringsuppdragen enligt rapport från Riksrevisionen

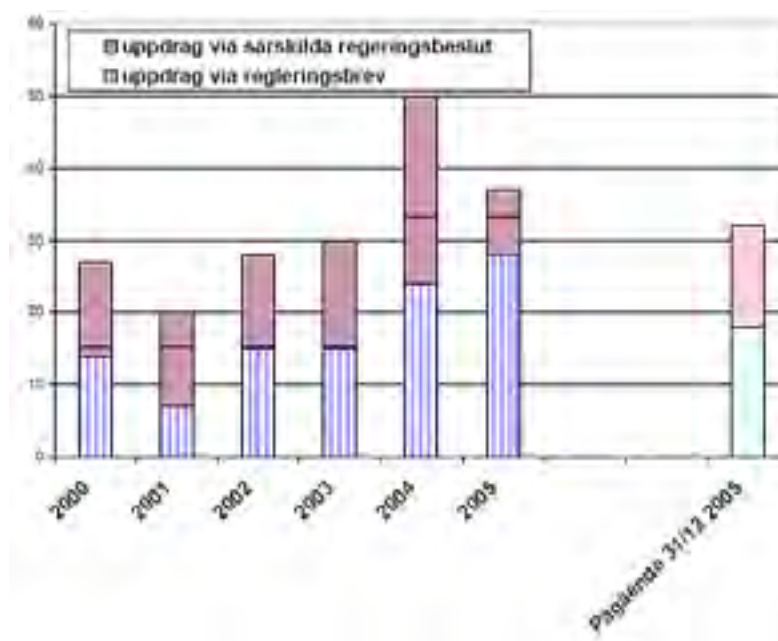
Riksrevisionen analyserade i en rapport år 2006 regeringens styrning av Naturvårdsverket².

Riksrevisionen redovisar i rapporten, utifrån underlag från Naturvårdsverket, antalet avrapporterade regeringsuppdrag under budgetåren 2000–2005 samt pågående uppdrag per 31 december 2005. Hela underlaget uppgick till 224 uppdrag, varav 192 var avrapporterade. Uppdragen fördelade sig på de olika åren enligt diagrammet nedan, som enligt Riksrevisionen, visar att antalet regeringsuppdrag tenderar att öka.

Uppdragens karaktär och storlek varierar givetvis från korta uppdrag som tar någon månad för en person till uppdrag som sträcker sig över flera år och engagerar flera personer. I Riksrevisionens beräkning har vissa återrapporteringskrav som ska avrapporteras i särskild ordning räknats som uppdrag.

² RiR 2006:2 *Regeringens styrning av Naturvårdsverket*.

Figur 4.1 Rapporterade regeringsuppdrag från Naturvårdsverket år 2000–2005 samt pågående per 31 december 2005



Källa: Riksrevisionens rapport RiR 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket, sid. 32.

Riksrevisionen summerade också uppdragen per avdelning och funktion och redovisade resultatet i följande tabell. Tabellen skiljer sig från figur 4.1 genom att den summerar antalet uppdrag som kommit in till verket medan figuren redovisar avrapporterade uppdrag.

Tabell 4.1 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
Totalt	19	30	38	43	35	40

Källa: RiR 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket sid. 32.

Riksrevisionen fördelade också aktuella uppdrag på olika ärendegrupper utifrån tilldelade diarienummer. Över hälften av uppdragen fanns enligt denna fördelning på ärendeområdet Miljörikt/Hållbar samhällsutveckling. Inom detta område var ärendegruppen Avfallshandling den enskilda ärendegrupp som registrerats med flest uppdrag. Genomgången visar att uppdrag ofta genereras inom vissa ärendegrupper koncentrerat under vissa tidsperioder medan de under andra år förekommer sparsamt eller inte alls. Detta har, enligt Riksrevisionen, att göra med att fokus för politiken växlat, vilket bl.a. tagit sig uttryck i att regeringen lagt fram propositioner med anknytning till området, där olika följduppdrag till Naturvårdsverket skrivits in. Alla uppdrag är dock inte direkt och uttryckligen en del av politikutformningen. De kan också vara kopplade till genomförandeuppgifter.

Regeringsuppdragen enligt Ekonomistyrningsverkets rapport

Ekonomistyrningsverket (ESV) redovisar i sin rapport till vår utredning en uppföljning av Naturvårdsverkets arbete med regeringsuppdragen under åren 2005–2007. ESV jämför också med vissa andra myndigheters regeringsuppdrag. Redogörelsen utgår från redovisningen av uppdrag i myndigheternas årsredovisningar. ESVs analys innefattar:

- Kategorisering av uppdragens karaktär
- Jämförelse med uppdrag för vissa andra myndigheter
- Ensamuppdrag eller i samverkan
- Uppdragens ämnesinriktning

Av tabell 4.2 framgår antalet redovisade uppdrag från Naturvårdsverket för åren 2005–2007 fördelade efter uppdragens karaktär. En jämförelse görs för år 2007 med antalet uppdrag och uppdragens karaktär i årsredovisningarna från Socialstyrelsen (SOS), Högskoleverket (HSV) och Skolverket. ESV har även studerat uppdragen i årsredovisningarna från Skatteverket, Ungdomsstyrelsen, Finansinspektionen samt Post- och Telestyrelsen. ESV har för jämförelsen valt ut sektorsmyndigheter som kan anses ha en stabsuppgift i förhållande till regeringen.

Tabell 4.2 Avrapporterade uppdrag i årsredovisningar från Naturvårdsverket 2005–2007 samt från Socialstyrelsen, Högskoleverket och Skolverket år 2007

	NV 2005	NV 2006	NV 2007	SoS 2007	HSV 2007	Skolverket 2007
Redovisa egna insatser	3	3	3	15	4	4
Kartlägga	16	12	8	25	5	6
Analysera	11	10	15	21	3	4
Prognos	2	2	6	3	2	1
Föreslå	11	16	7	16	1	7
Agera	3	4	2	19	2	7
Summa	46	49	42	98	17	29

Av tabellen nedan framgår hur de i årsredovisningen rapporterade uppdragen givits till Naturvårdsverket.

Tabell 4.3 Avrapporterade uppdrag i årsredovisningar 2004–2007

	2004	2005	2006	2007
Senaste RB, "nya" för året	13	14	20	17
Tidigare RB	11	11	13	14
Åtterrapporering mot mål i RB		10		
Särskilda beslut	26	11	16	11
Summa	50	46	49	42

En genomgång av materialet i tabellerna³ ger, enligt ESV, underlag för flera iakttagelser. De flesta uppdragen har haft karaktären av stabsuppgifter som kunskap/kartläggning, analys/utvärdering samt planering/strategi. Detta gäller i stort sett alla de studerade myndigheterna men är mindre tydligt för Skolverket. Regeringens användning av regeringsuppdrag i myndighetsstyrningen verkar vara lika mellan myndigheterna – ”det är så här det ser ut”, skriver ESV.

En iakttagelse är, enligt ESV, att i regleringsbrev till Naturvårdsverket formuleras fler uppgifter som mål eller åter-

³ Uppgifterna om antalet uppdrag 2005 stämmer inte helt med uppgifterna i Riksrevisionens redovisning, vilket beror på om utgångspunkten tas i antal inkomna uppdrag eller antal rapporterade samt på kategoriseringen. Naturvårdsverket har valt att i årsredovisningen för just detta år klassificera vissa åiterrapporteringskrav som regeringsuppdrag.

rapporteringskrav än i regleringsbrev till de andra myndigheter som ESV jämfört med.

ESV tar i rapporten fram en grov indikation på ”uppdragsbelastningen” för de tre myndigheter som studerats särskilt genom att relatera antalet uppdrag år 2007 till den totala driftskostnaden. Resultatet blir att Naturvårdsverket har fyra, Socialstyrelsen tolv och Högskoleverket nio uppdrag per 100 miljoner kr i driftskostnad. Naturvårdsverket har en ovanligt hög driftkostnad per årsarbetskraft vilket är normalt när man som verket har en stor konsultanvändning. Vidare har Naturvårdsverket i sin årsredovisning redovisat intrångsersättningar som driftskostnad. Rensas för det senare så blir Naturvårdsverkets ”uppdragsbelastning” fem uppdrag per 100 miljoner kronor. (Om man vidare räknar bort de konsultkostnader som finansierats via sakanslag så blir antalet uppdrag per 100 miljoner kronor tio.)

Ett annat sätt att närma sig frågan om det utrymme uppdragen tar är att relatera antalet uppdrag till antalet årsarbetskrafter inom myndigheterna. ESV har gjort en beräkning för några myndigheter. Beräkningen visar att Naturvårdsverket avrapporterat 9 uppdrag per 100 årsarbetskrafter. Nyckeltalet är för Socialstyrelsen 17 uppdrag, Högskoleverket 12 uppdrag, Folkhälsoinstitutet 7 uppdrag, Finansinspektionen 6 uppdrag, Post- och Telestyrelsen 6 uppdrag, Ekonomistyrningsverket 3 uppdrag samt Statistiska Centralbyrån 0,5 uppdrag per 100 årsarbetskrafter.

Jämförelsen indikerar att Naturvårdsverket inte hör till de myndigheter som får flest regeringsuppdrag, men heller inte till de minst belastade. I jämförelsen har inte tagits hänsyn till hur omfattande uppdragen är.

För att kunna göra en mer rättvisande reell jämförelse skulle, enligt ESV, krävas en tydligare redovisning av uppdragens kostnader i årsredovisningen. I sammanhanget kan nämnas att Naturvårdsverket i sitt budgetunderlag för perioden 2007 – 2009 föreslog en ny anslagspost för regeringsuppdrag och utredningar. Verket föreslog ett belopp för vardera av de tre åren om 20 miljoner kronor.

Den genomgång av regleringsbrev och årsredovisningar, som ESV gjort, visar att regeringen inte efterfrågat information om vilka resurser regeringsuppdragen drar och att myndigheterna med få undantag⁴ avstår från att med ekonomisk redovisning tydliggöra

⁴ Skolverket har i sin delårsrapport för 2005 tagit upp frågan om regeringsuppdragens omfattning. Verket skriver att regeringsuppdragen ökat kontinuerligt under senare år vilket

hur stor en eventuell uppdragsbelastning är, dvs. om det finns en s.k. undanträngningseffekt.

ESV konstaterar att regeringsuppdragen för alla de studerade myndigheterna handlar om ämnen som täcks också av instruktionen. I uppdragstexten har regeringen för Socialstyrelsen och Högskoleverket relativt sett oftare explicit kopplat uppdraget till en uppgift i instruktionen än i RB för Naturvårdsverket. En annan skillnad är att för Socialstyrelsen och Högskoleverket är flera av uppdragen årligen återkommande. Även för andra jämförbara myndigheter är flera uppdrag av ”stående” karaktär, dvs. de återkommer årligen. Ett exempel är uppdraget till ESV att lämna underlag för årsredovisning från staten. Ett annat exempel är Ungdomsstyrelsen, som återkommande får uppdrag att göra en indikatorsuppföljning avseende politikområdet i årsredovisningen. Folkhälsoinstitutet däremot liknar mer Naturvårdsverket med färre återkommande uppdrag och en mer ad-hoc artad karaktär på uppdragen.

ESV jämför också hur redovisningen av regeringsuppdragen strukturerats och gör iakttagelsen att flera myndigheter i årsredovisningen har en tydlig struktur efter verksamheter som kopplar till struktur i RB. I Naturvårdsverkets årsredovisning finns, enligt ESV, ingen sådan struktur eller disposition.

För Socialstyrelsen och Högskoleverket ges och redovisas uppdragen i två tydliga uppdragstyper, de återkommande kartläggande och de problemorienterade (ad hoc).

Alla tre myndigheterna använder textutrymmet i årsredovisningen till att beskriva vad uppdraget handlar om från regeringen – inte till en sammanfattning av de slutsatser som uppdragen resulterat i.

ESV har även gjort en genomgång av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag efter i vilken mån verket haft att samverka med andra enligt uppdragen. Under åren 2006 och 2007 genomfördes totalt 74 regeringsuppdrag varav 36 i samverkan med andra. Även Socialstyrelsen och Högskoleverket skulle genomföra många av sina regeringsuppdrag i samverkan med andra. ESV menar att det sannolikt är ett typiskt mönster för en fungerande myndighet inom ett omfattande politikområde med flera aktörer och intressenter.

lett till att verkets utrymme för att själv initiera angelägna projekt har minskat. En genomgång visar att verkets utrymme för egna initiativ var 10 % år 2004 och beräknades till 7 procent 2005. Att observera är att verket då räknat in ärendehantering i uppdragen och dessutom dragit ifrån deltagande i internationella studier.

ESV har också gjort ett försök att gruppera uppdragen till Naturvårdsverket efter miljömål eller ämnen, men kom fram till att kartläggningen inte på något meningsfullt sätt gick att redovisa i tabell. De två ämnen där ESV registrerat mer än tre uppdrag är klimat/utsläpp och havsmiljö/fiske.

ESVs slutsats är att politikområdets karaktär kan spela en stor roll för hur uppdragen ges och struktureras. För Socialstyrelsen och Högskoleverket är såväl politikområde som institutionell uppbyggnad relativt väl etablerade. Högskoleverket har sitt huvuduppdrag och sin specificerade roll i förhållande till högskolorna. Samma gäller för Socialstyrelsen i förhållande till kommuner och landsting. Det politiska åtagandet har också utformats och avgränsats under lång tid. För Naturvårdsverket gäller att stora problem aktualiserats i närtid. Naturvårdsverket har, som framgått, en samlande och pådrivande roll och ett samordnande ansvar för miljömålen. Antalet aktörer som ska påverkas av de politiskt satta målen är mycket stort inom detta politikområde. Omvärldsberoendet är också stort och omvärlden föränderlig.

Regleringsbrevens omfattning enligt departement och verk

Miljödepartementet har till vår utredning angett att antalet regeringsuppdrag växlar mellan åren men att de inte tenderar att öka som sägs i Riksrevisionens rapport. Enligt Naturvårdsverket har den inneliggande stocken av regeringsuppdrag fördubblats, vilket således skulle stämma med Riksrevisionens uppgift. Det finns en samsyn mellan verket och departementet att antalet årliga regeringsuppdrag minskat efter en toppnotering år 2006. Toppnoteringen berodde bl.a. på att stora propositioner och skrivelser lagts som miljömålspropositionen (prop.2004/05:150) i maj år 2005, en skrivelse om en nationell strategi för havsmiljön (skr. 2004/05:173) i juni samma år samt en proposition om klimatfrågan år 2006 (prop 2005/06:172).

Naturvårdsverket menar att minskningen under senare år delvis beror på att uppdrag omvandlats till mål eller återrapporteringskrav och att en del uppdrag slagits ihop. Den reella arbetsbördan har därför enligt verket inte minskat. Enligt departementet har de tre kategorierna mål, återrapporteringskrav och uppdrag skilda syften och är därför inte utbytbara. Mål anger regeringens avsikt att Naturvårdsverket ska åstadkomma något ute i samhället, åter-

rapporteringskrav anger att regeringen vill ha särskild information om hur verket utfört vissa av sina uppgifter och regeringsuppdragen ges när regeringen vill ha ett underlag för sitt eget arbete med t.ex. en proposition.

Resursåtgång

Riksrevisionen beräknar i rapporten från år 2006 att Naturvårdsverket ägnade ca 40 procent av arbetet (exklusive arbete med interna stödfunktioner) åt att ta fram underlag för ny politik och 60 procent åt de genomförande uppgifterna.

Naturvårdsverkets tidredovisning är inte så utformad att det går att dra säkra slutsatser om hur mycket tid som läggs på regeringsuppdragen. Ett arbete pågår inom verket för att i framtiden bättre kunna utläsa vilka resurser regeringsuppdragen tar. Enligt verkets tidredovisning för år 2007 ägnades 35 årsarbetskrafter åt regeringsuppdrag (inklusive OH men exklusive verksamhetsstöd)⁵. Det går inte att ur redovisningen utläsa hur mycket resurser som lagts på uppgifter enligt krav i RB under rubrikerna mål och återrapporteringskrav. Enligt uppgifter från verket tar uppgifterna en avsevärd del av verkets resurser.

I denna utrednings kartläggning har framkommit att uppdragen tar en stor andel av resurserna på vissa enheter men endast en mindre del på andra. Klimatavdelningen och Naturresursavdelningen är de mest belastade.

Regeringsuppdragens ursprung

Riksrevisionen anger i sin rapport flera orsaker till att regeringsuppdragen ökat. Miljöområdet är ett brett politikområde präglad av ständiga förändringar och nyheter. Kunskapsbrister identifieras regelbundet genom regeringens arbete och också genom Naturvårdsverkets egen verksamhet. Införandet av miljöbalken och de 16 miljö kvalitetsmålen samt stora propositioner har medfört många regeringsuppdrag. EG:s lagstiftning är omfattande och utvecklas hela tiden, vilket skapar behov av utredningar och underlag. Uppmärksamhet politiskt och medialt leder till behov att få frågor

⁵ Enligt uppgift från verket kan OH-tiden för dessa uppgifter vara underskattad, dvs. den reella resursåtgången kan vara större.

utreda. Uppdrag tillkommer också som resultat av politiska upp-
görelser eller av att redan gjorda politiska utspel behöver under-
byggas, konkretiseras och utvecklas.

Enligt Riksrevisionen spelar också handläggarna på departement
och myndighet en viktig roll. I de dagliga kontakterna identifieras
frågor som behöver utredas och som sedan drivs i det interna
arbetet och kan bli till formella uppdrag.

Det intervjumaterial som tagits fram inom ramen för denna
utredning ger stöd för de flesta av Riksrevisionens iakttagelser.
Orsakerna till beställningar i RB finns inom hela det fält som
pekats ut av Riksrevisionen.

4.2.3 Muntlig styrning

Mål- och resultatdialogen

Mål- och resultatdialogen genomförs en gång per år. På Miljö-
departementet är det statssekreteraren som håller i dessa årliga
möten med Naturvårdsverkets generaldirektör. Vid mötena deltar
alltid chefen för administrativa enheten på departementet och de
två huvudsamordnarna på departement respektive verk. Beroende
på dagordningen deltar också andra berörda ansvariga.

Samtalen är kulmen på en process som börjar med verkets
anslagsframställan och årsredovisning. Dokumenten granskas av
sakenheterna på departementet som bedömer måluppfyllelse och
återrapportering. Departementets huvudsamordnare sammanställer
underlagen och gör utifrån dem förslag till dagordning för mål- och
resultatdialogen. Efter mötena sker en konkret uppföljning som de
två huvudsamordnarna ansvarar för.

Naturvårdsverkets generaldirektör har naturligen löpande
många andra informella kontakter och avstämningar med ansvariga
på departementet.

Andra informella kontakter mellan departement och verk

Naturvårdsverkets ansvarsområde är så brett att alla enheter på
Miljödepartementet är berörda av verkets arbete i mer eller mindre
stor utsträckning. Vissa enheter ansvarar för verksamhet som sköts
på flera avdelningar på verket. Enheten för miljö kvalitet har t.ex.
det samlade ansvaret för miljömålsarbetet, för klimat- och luft-

frågor och för forskning och har regelbundna möten ungefär varannan månad med Klimatavdelningen, Miljöanalysavdelningen och Forskningssekretariatet på verket. De flesta enheter på departementet har regelbundna samlade avstämningar med de avdelningar eller sekretariat på verket som svarar för enhetens frågor. Många handläggare har täta kontakter med sina motsvarigheter på verket, något som intensifierats genom EU-medlemskapet.

4.3 Problemanalys

4.3.1 Regleringsbrevens karaktär

Det är en viktig fråga om verket styrs utifrån den övergripande heltäckande instruktionen. Viktigt är också om det finns samsyn mellan styrande och styrd om hur regleringsbrevens ska betraktas. Utgör de kortsiktiga preciseringar och justeringar i frågor där sådana behövs eller är de uttryck för regeringens prioriteringar inför ett visst års verksamhet? Departementet menar att RB (i varje fall under de tre senaste åren) ska tolkas som årliga preciseringar och korrigeringar till den verksamhet som redan bedrivs utifrån instruktionen. Men Naturvårdsverket har tolkat RB som uttryck för regeringens prioriteringar för det kommande året.

Verket har lagt upp sin årliga verksamhetsplanering utifrån regleringsbrevet. Planeringen följer verksamhetsstrukturen i RB. Förutom verksamhet enligt instruktion skrivs mål och åiterrapporteringskrav samt regeringsuppdrag från RB in i planen. Det har, enligt verket, inneburit komplikationer. Det har varit svårt att få ihop planeringsprocessen rent tidsmässigt. Verket inleder sin planering av verksamheten för ett visst år redan i maj året innan. Då vet verket inte vilka specificeringar som kommer i regleringsbrevet, vilket i allmänhet beslutas först i december.

Naturvårdsverket har dock givetvis kunskap om sina löpande genomföraruppgifter och har kanske också genom överläggningar mellan enheterna på Miljödepartementet och motsvarande avdelningar på verket fått förhandsinformation om kommande beställningar.

Enligt uppgifter från Naturvårdsverket har det nu blivit klarlagt hur departementet ser på RB och verket överväger att inför kommande år utveckla en annan struktur för verksamhetsplaneringen. Oavsett vilka som är regeringens intentioner med

regleringsbrevens så är det problematiskt att det funnits olika syn på hur styrningen ska uppfattas och att det först så småningom uppdragats att verket tolkat RB med en annan utgångspunkt än som avsetts från regeringen.

Enligt regeringens förordning och ESVs föreskrifter⁶ ska myndigheterna redovisa och kommentera resultatet av verksamheten utifrån de mål och återrapporteringskrav som angetts i regleringsbrev eller annat beslut. Om regeringen har angett återrapporteringskrav för målen så ska myndigheten (med vissa undantag) begränsa resultatredovisningen till att redovisa gentemot återrapporteringskraven. Denna begränsning hävdas också från Riksrevisionen.

Miljödepartementet har velat ha en betydligt mer omfattande beskrivning av Naturvårdsverkets verksamhet i årsredovisningen än bara en redovisning mot de specificerade återrapporteringskraven i RB. Med utgångspunkten att kraven i regleringsbrevens bara är preciseringar till befintlig verksamhet så ter sig departementets önskemål som logiskt. Departementet hänvisar också till att det i RB ofta finns angivet att övriga väsentliga insatser för en viss verksamhetsgren ska redovisas. Riksrevisionen har motsatt sig en redovisning utöver kraven i regleringsbrevet och istället för att utvidga redovisningen fick verket t.ex. i årsredovisningen för år 2007 stryka delar av den information som fanns i utkastet.

4.3.2 Regleringsbrevens omfattning

Våra intervjuer visar att det finns en frustration i kontakterna mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket som handlar om regleringsbrevens omfattning, om mängden regeringsuppdrag och delvis också om innehållet i och utformningen av uppdragen. Vissa menar att det utvecklats en ond cirkel som undergrävt förtroendet mellan departement och myndighet.

I dialogen inom departementet där huvudsamordnaren försöker hålla nere antalet uppdrag och enheternas handläggare har ett intresse av att få sina uppdrag genomförda uppstår frågor om varför Naturvårdsverket, som är ett så pass stort verk, inte kan klara att utföra de önskade uppdragen. Det växer en misstro kring verkets förmåga att prioritera och effektivt utnyttja sina resurser.

⁶ Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Naturvårdsverket har i den dialogen heller inte kunnat ge tillfredställande svar på hur de prioriterar och vilka resurser som krävs för olika delar av verkets många skiftande uppgifter. En intervjuad på departementet uttrycker det som att man famlar i försöken att styra verket, bl.a. därför att det är svårt att förstå hur verket använder sina resurser. ESV föreslår i sin rapport till utredningen att Naturvårdsverket utvecklar en resultat- och kostnadsbaserad resultatredovisning, så att regeringen kan följa verkets verksamhet med avseende på bl.a. prioriteringar och kapacitetsutnyttjande.

Verket är enligt vissa intervjuer i Miljödepartementet inte alltid lyhört i dialogerna. En uppfattning är också att verket inte i tillräcklig utsträckning tar egna initiativ. Det är, enligt de intervjuade, bl.a. på grund av detta som det blir nödvändigt att ge detaljerade uppdrag och ställa tydliga krav i RB. Naturvårdsverket å sin sida menar att de många regeringsuppdragen binder upp resurserna så att det inte finns någon möjlighet att ta egna initiativ. Vissa enheter anser dock att det gått bra att i dialogerna komma överens med verket om regeringsuppdragen och deras utformning.

En del enhetschefer på Miljödepartementet har pekat på behoven att utveckla nya idéer och ett nytt ”tänk” för hur miljöproblemen ska kunna lösas. Sverige har tidigare legat i framkant och kunnat, utifrån sina egna framgångsrikt genomförda åtgärder, driva på utvecklingen inom EU och i viss mån även internationellt. Andra länder har nu kommit i kapp och Sverige behöver ett mer utvecklat miljöarbete om regeringen vill fortsätta att vara en pådrivande kraft i EU och internationellt. Det kräver att den centrala miljömyndigheten och den viktigaste aktören för att ta fram underlag till politikutformning på miljöområdet har utrymme att verka kreativt. En kortsiktig styrning med ett stort inslag av rapporteringskrav kan bli ett hinder för en sådan utveckling. Men någon intervjuad har också uttryckt uppfattningen att verket inte ska syssla med eget policyskapande arbete och åsikten att verket utvecklar en del projekt som är visionära men inte ger så mycket konkret.

Riksrevisionen har i sin rapport pekat på andra problem med det omfattande regleringsbrevet till Naturvårdsverket. Riksrevisionen menar att överblicken över tillströmningen av nya regeringsuppdrag är svag och att omfattningen av uppdragen går ut över verkets genomförande uppgifter. Riksrevisionen anser att regeringen i sin styrning av Naturvårdsverket inte förmått ge goda förutsättningar att genomföra miljöpolitiken, vilket enligt Riks-

revisionen är en grundläggande uppgift för verket. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att skaffa sig en bättre överblick och att principiellt ta ställning till vad som är en lämplig balans mellan politikutformande och genomförande uppgifter.

Av intervjuerna på Naturvårdsverket har framgått att det kan vara svårt att hinna med att tänka framåt och ta egna initiativ. De intervjuade anger också att vissa uppgifter fått prioriteras bort eller försenats för att kunna lämna regeringsuppdragen i tid. Vår kartläggning och intervjuerna på Naturvårdsverket visar att krav i RB och regeringsuppdrag har en gräddfil i verkets verksamhet och de tar, enligt uppgift från verket, en stor del av verkets resurser och energi. Något som givetvis kan gå ut över såväl verkets genomförande uppgifter som dess förmåga att generera mer nytänkande underlag för politikutvecklingen. I sammanhanget bör dock nämnas att en del mål, återrapporteringskrav och regeringsuppdrag handlar om genomförandeuppgifterna. Eftersom det inte gått att få en klar uppfattning om vilka resurser som preciseringarna i RB genererar eller vilka arbetsuppgifter som därmed inte utförts går det inte att bedöma vilka eventuella utträngningseffekter som kan föreligga.

Samtidigt som det finns ett besvärande missnöje varje år i samband med framtagandet av regleringsbrev så framgår av våra intervjuer att kontakterna och samarbetet fungerar relativt väl på de olika sakområdena. De flesta enheter på Miljödepartementet tycker sig ha en bra dialog med motsvarigheterna på Naturvårdsverket, men en del tror att andra enheter inte har det. Sakenheterna på departementet har olika förhållningssätt. Vissa enheter bygger samarbetet på den informella dialogen och ger förhållandevis få och väl förankrade uppdrag medan andra enheter ger många och detaljerade uppdrag. Det verkar också skilja sig mellan enheterna om dialogen i huvudsak handlar om att reda ut oklarheter kring befintliga regeringsuppdrag och andra uppgifter inom innevarande år eller om dialogen också är framåtriktad och handlar om uppgifter och regeringsuppdrag för kommande verksamhetsår.

Utredningens intervjuer visar att det verkar finnas en samsyn mellan departement och verk att antalet uppdrag blir stort i samband med viktiga propositioner och att detta delvis har politiska orsaker. När det är svårt att komma överens om konkreta åtgärder i de politiska förhandlingarna så kan kompromisslösningen vara att lägga ut uppdrag som kan driva frågan vidare.

Riksrevisionens uppgifter om att handläggarkontakterna spelar en viktig roll för vilka uppdrag som läggs får också stöd i intervjuerna. Eftersom regeringsuppdrag och krav i RB prioriteras högt i Naturvårdsverkets arbete och har betydelse för resursfördelningen inom verket är det inte osannolikt att det finns incitament för handläggare och kanske även enheter att driva fram uppdrag inom det egna sakområdet. Det förekommer också att högre chefer och verksledning vill ha regeringsuppdrag, t.ex. därför att det kan ge legitimitet till verket att genomföra uppgifter som kan tänkas stöta på motstånd i omvärlden. Ett regeringsuppdrag med inskrivet samråd med andra myndigheter underlättar också att få prioritet för detta arbete i dessa myndigheter.

4.3.3 Uppdragets utformning och användning

Det är enligt utredningens intervjuer vanligt med kritik inom Naturvårdsverket mot uppdragets utformning. En del uppdrag upplevs vara för detaljerade och andra för svepande. Många pekar på de stora antalet detaljerade uppdrag på havsmiljöområdet i RB för år 2007.

En återkommande åsikt är att uppdragen och deras utformning inte är tillräckligt avstämda innan de beslutas, vilket leder till merarbete och behov av preciseringar och ibland också förändringar i uppdragsbeskrivningen när det visar sig att det inte är praktiskt möjligt eller lämpligt att genomföra dem på det stipulerade sättet. Men det finns också intervjupersoner som är nöjda, enhetschefer som anser att de uppdrag som lagts på enheten varit avstämda och väl utformade.

Det finns en uppfattning inom Naturvårdsverket att uppdragen inte alltid kommer till användning och att uppdragsgivaren inte haft klart för sig vad uppdraget skulle användas till. Men det finns också en förståelse för att politiska prioriteringar kan ändras både nationellt och inom EU, vilket kan förändra aktualiteten och behovet av ett redan lagt uppdrag.

Från departementet finns kritik att uppdragen ibland inte uppfyller tillräckliga krav på kvalitet, konkretion och konsekvensanalys, vilket då gör det svårt att hantera och få igenom förslagen.

En uppföljning på Miljödepartementet av de uppdrag som redovisades av Naturvårdsverket år 2006 visar dock att mottagaren varit nöjd i majoriteten av fallen. Av totalt 58 redovisade uppdrag

(regeringsuppdrag och återrapporteringskrav) bedömdes 39 som väl genomförda. För 11 av uppdragen fanns anmärkningar. I övriga fall saknades av olika anledningar bedömningar av kvaliteten. Anmärkningarna handlade om brister i konsekvensanalysen, avsaknad av förslag till författningstext, problem med data-underlaget, otillräcklig motivering till förslag, för personliga reflektioner, för omfattande redovisning eller för ytlig redovisning.

För två tredjedelar av uppdragen har gått att utläsa hur de använts av mottagaren. Vanligast var att de utgjort underlag för internationell rapportering och beslut om svenska positioner. Nästan lika vanligt var att de lett till särskilda beslut, t.ex. om ändringar i förordningar. En del av uppdragen krävde nya kompletterande uppdrag till Naturvårdsverket och en del ledde till andra insatser i verket. I några fall krävdes inga åtgärder eller var uppdraget redan överspelat.

4.3.4 Naturvårdsverkets arbete med beställningarna i regleringsbrev

Ekonomistyrningsverket bedömer att Naturvårdsverket väl genomför sina uppgifter enligt regleringsbrev och att verket i årsredovisningen redogör för sina insatser på ett trovärdigt sätt. Den plikttrogna redovisningen av återrapporteringskrav och regeringsuppdrag vittnar, enligt ESV, om god förmåga att leverera det regeringen efterfrågar.

Även från Miljödepartementet har i intervjuerna framkommit att verket har god kompetens, är ambitiöst och genomför sina uppgifter med stort engagemang även om det också finns kritik att kompetensen brister inom vissa områden.

Internt inom Naturvårdsverket finns kritik mot det interna arbetet med uppdragen som kan upplevas som administrativt tungt med både interna styrgrupper och externa referensgrupper för varje uppdrag. Det skulle enligt denna kritik vara möjligt att effektivisera arbetet genom att samordna styrgrupper och extern avstämning för kluster av uppdrag. En uppfattning finns därför att uppdragen tar mer av resurser än de ger av kunskap och nyttigt underlag. Från olika nivåer i organisationen finns också åsikten att verket är överambitiöst i sitt utförande av uppdragen.

4.3.5 Prioriteringar och förnyelse

Återkommande i våra intervjuer med cheferna på Naturvårdsverket är synpunkten att verkets försök att prioritera omintetgjorts genom att bortprioriterade områden dyker upp som krav i nästa års regleringsbrev. Det har dock inte gått att få konkreta exempel på detta från verket och det har därför heller inte varit möjligt för utredningen att utröna om så är fallet. En iakttagelse utredningen gjort är att i RB för år 2008 finns krav på visst underlag för internationell rapportering inom områden som explicit prioriterats ner inom Klimatavdelningen, nämligen arbetet med hållbar konsumtion och produktion och med FN:s kommission för hållbar utveckling (CSD).

Som framgått av kapitel 3 menar ESV i sin analys utifrån årsredovisningar och andra dokument, att Naturvårdsverket är en "produktionsorganisation" som väl genomför ett stort antal angivna uppgifter. Det är, enligt ESV, svårare att se hur det samlande och pådrivande arbetet sker och hur de enskilda resultaten kopplar till de övergripande miljökvalitetsmålen. I ett pressat produktionsläge och med en ansträngd ekonomi kan, enligt ESV, finnas risk att sådana uppgifter skjuts på framtiden. En risk kan också vara, menar ESV, att verksamheten utvecklas inomprofessionellt med utgångspunkt i de lösningar som etablerats i verksamheten långt tidigare.

En myndighets verksamhet har, enligt ESV, en inbyggd konserveringsmekanism som kan slå igenom och bli självgående. Botemedlet är att göra krav på förnyelse till en del av såväl styrning som uppföljning. Regeringen skulle för Naturvårdsverket kunna utnyttja avsnittet Organisationsstyrning i regleringsbrevet för att ställa sådana krav.

ESV menar att det finns positiva kvaliteter i att Naturvårdsverket är en "produktionsorganisation" och att regeringen bör värna om detta "kapital" i verksamheten. Regeringen och verket bör dock, enligt ESV, bli tydligare i att visa sambanden och skapa en röd tråd i styrningen.

En metod kan, enligt ESV, vara att samla in de goda exempel som finns från styrning av och i andra myndigheters verksamhet. ESV nämner Skatteverket, Tullverket, Riksåklagaren, Statistiska centralbyrån eller några av universiteten (Uppsala eller Luleå).

Skatteverket har, enligt ESV, tydliggjort medborgarperspektivet och skapat en röd tråd mellan uppdrag och övergripande mål å ena

sidan och den operativa verksamheten – hur den planeras, genomförs och redovisas – å andra sidan. Verket har också samordnat centrala administrativa processer och redovisar sin produktivitet.

Tullverket har arbetat på ett liknande sätt genom att tydliggöra sina uppdrag och genomföra en konsekvent uppföljning. Riksåklagaren har omorganiserat sig i en plattare struktur. Skälet är att politiskt fattade beslut inte ska fastna i en hierarkisk kedja. Genom att effektivisera administrationen har antalet åklagare kunnat öka. Riksåklagaren har också skapat utvecklingscentra för att löpande förnya organisationen.

Statistiska centralbyrån, som är en produktionsorganisation, har infört modeller för ständiga förbättringar. Uppsala universitet har vid flera tillfällen utnyttjat externa aktörer för att få underlag för prioritering och förnyelse av verksamheten. Luleå tekniska universitet har på ett systematiskt sätt förenklat sin administration och minskat antalet nivåer för att frigöra resurser för forskning och utveckling. Ett gemensamt drag för dessa exempel är deras systematik och konsekvens. Myndigheterna har, enligt ESV, utgått från uppdraget inför medborgarna och sett till att detta fått genomslag i hela styrkedjan. De har tagit ett samlat grepp över verksamheten och gått från fragmentering till helhetssyn.

4.4 Förslag i andra utredningar och rapporter

4.4.1 Styrtredningen

Styrtredningen överlämnade i december 2007 sitt betänkande *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.⁷ I betänkandet presenteras en ny syn på hur regeringen kan styra förvaltningen.

Utredningen föreslår att verksamhetsdelen i regleringsbrevet avskaffas. Endast de finansiella villkoren bör anges i regleringsbrevet. Instruktionen ska vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna. Där ska tydligt framgå vilka uppdrag myndigheten har i termer som svarar mot myndighetens befogenheter och möjligheter. Beslut om verksamhet med en tidshorisont på endast ett år bör kunna fattas av myndigheten själv inom de ramar som ges av lagar, instruktionen och andra förordningar. Därmed skapas möjlighet för mindre ryckighet i styrningen.

⁷ SOU 2007:75 Att styra staten- regeringens styrning av sin förvaltning.

Styrningen bör i större utsträckning kunna ske informellt. Formerna för detta bör diskuteras mellan departement och myndigheter. Nu finns betydande osäkerhet både i Regeringskansliet och inom myndigheterna om vilken informell styrning som är tillåten. Det behövs kommunikation och utbildning för att undanröja dessa osäkerheter. Mål- och resultatdialogen bör finnas kvar. Dialogen bör vara väl förberedd på ömse håll och ske årligen med fokus på myndigheternas kärnverksamhet. Regeringskansliet behöver, enligt betänkandet, ytterligare vässa sina rutiner i detta avseende.

Det styrsystem som nu finns innebär, enligt Styretredningen, att stor tid läggs ned i Regeringskansliet på att utarbeta de årliga regleringsbrev till myndigheterna. Myndigheterna å sin sida lägger mycken tid och resurser på att svara upp mot regeringens – i vissa fall mycket omfattande och detaljerade – åiterrapporteringskrav.

Styretredningens förslag innebär enligt betänkandet att mindre tid behöver ägnas inom Regeringskansliet åt rutinmässig, löpande och ettårig styrning och att mer kraft kan ägnas åt strategisk styrning som är inriktad på hur olika myndigheters verksamhet sammantaget kan bidra till att politiska strävanden kan förverkligas. Tillskottet av styrsignaler i dagens regleringsbrev är enligt betänkandet litet. Det är vanligt med upprepningar av uppgifter som redan anges i myndighetens instruktion eller i andra bestämmelser.

Med utredningens förslag ges, enligt betänkandet, myndigheterna en mer realistisk roll när det gäller att ta fram information till regeringen. Myndigheterna bör årligen redovisa hur verksamheten genomförts men det bör vara möjligt att efter dialog med regeringen redovisa delar av verksamheten mer översiktligt och lämna en mera fördjupad redovisning med längre tidsintervall. Myndigheterna ska i årsredovisningen redovisa inriktningen, omfattningen och kostnaderna vad gäller uppgifter om tilldelats dem genom lag, instruktion eller annat regeringsbeslut.

Styretredningens förslag får stöd i boken *Regeringskansliet*⁸ inom ramen för forskningsprojektet *Regeringskansliet och samhällets organisering*. Författarna menar att den löpande och detaljerade styrningen bör tonas ned och den övergripande och strategiska styrningen behöver förstärkas.

⁸ Premfors R., Sundström G. 2007.

Betänkandet från Styrutredningen har remitterats. I 2008 års ekonomiska vårproposition⁹ skriver regeringen att en utgångspunkt för det fortsatta arbetet kommer att vara att styrningen bör bli mer långsiktig och strategisk, mer flexibel i förhållande till myndigheters skilda förutsättningar och i mindre grad bygga på omfattande årliga återrapporteringskrav. Vidare sägs att ett första steg i denna riktning ska tas redan hösten 2008 genom att kravet på en enhetlig verksamhetsstruktur av statsbudgetens indelning i nuvarande politik- och verksamhetsområden utgår.

4.4.2 Andra utredningar och forskningsrapporter

SCORE-rapporter

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE) har i flera rapporter publicerat forskning om regeringens styrning av den offentliga förvaltningen. I en särskild studie om styrningen av Naturvårdsverket¹⁰ och processen att ta fram regleringsbrev för verket år 2000 framträder flera av de drag som också vår utredning noterat. Det är ett dilemma att myndighetshandläggaren, som är placerad på administrativa enheten på departementet, inte har sakkunskap om de olika verksamhetsområden som styrs genom regleringsbrevet. Den samordnande myndighetshandläggaren får svårt att bedöma de olika sakhandläggarnas synpunkter och krav. Rapporten konstaterar dock att det över huvudtaget är svårt för en enda person att ha kunskap om alla de sakområden som omfattas av Naturvårdsverkets uppdrag och att det inte finns någon given sakenhet som neutralt skulle kunna ta uppgiften. Studien visar att Naturvårdsverket hade svårt att bedöma utifrån skrivningarna i RB vad som krävdes av verket. För vissa återrapporteringskrav och uppdrag i RB hade krävts en uppföljande dialog. Verket hade ibland en känsla av att beställaren inte intresserade sig för resultatet av återrapporteringskraven.

Regleringsbrevet styr en stor del av Naturvårdsverkets verksamhet och det var, enligt studien, ett problem för verket att RB fastställs så sent på året. Den politiska ledningens roll i processen på departementet var, enligt undersökningen, mer reaktiv än styrande. I studien skrivs också om de täta kontakterna mellan

⁹ Prop. 2007/08:100.

¹⁰ Vifell (2001).

handläggare på departement och myndighet, som kan få som konsekvens ”att handläggare från verk respektive departement driver frågor som inte är lika angelägna för verket eller Miljödepartementet som helhet”. Intervjuade på departementet har enligt studien framfört att Naturvårdsverket betraktar RB som betydligt viktigare än man inser på departementet.

I studien sammanfattas om regleringsbrevet som styrinstrument:

Att verket läser regleringsbrevet så noga och att det uppfattas som ett så levande dokument ses (av departementet) mer som ett argument för att bli tydligare i sina formuleringar för att Naturvårdsverket ska förstå vad som menas, inte som en möjlighet att så att säga ”väsas” sitt styrinstrument. När det väl finns en möjlighet att styra gör regeringen det inte. En tänkbar förklaring är att det inte finns någon anledning att styra. Det informella samarbetet mellan verk och departement och de roller man intagit upplevs fungera väl och det krävs inga ytterligare styrinstrument för att verket ska agera enligt departementets önskemål.

Studien lyfter också fram behovet av samordning mellan departementen i Regeringskansliet som anges vara en förutsättning för att kunna styra myndigheternas arbete. Tidsbristen i slutfasen av arbetet med RB utpekas som ett hinder för samordningen över departementsgränserna.

SNS-rapporten Vem styr?

I rapporten *Vem styr?* från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) analyseras regeringens styrning av sin förvaltning¹¹. Rapporten menar att mål/medel rationalitet är en förutsättning för en väl fungerande förvaltning och att denna rationalitet inte trängt in tillräckligt djupt för att de politiska beslutsfattarna ska känna sig hemma i systemet. De tre viktigaste problemen är, enligt rapporten: 1. att det inte är en politisk prioritet att leda förvaltningen och att det saknas en grundlig strategisk analys av det problem som ska lösas, 2. att Regeringskansliet saknar strategisk kapacitet för att styra de alltmer komplexa verksamheterna samt 3. att fördelningen av ansvar mellan huvudaktörerna inte är tydlig.

Rapporten föreslår bl.a. att Regeringskansliets strategiska kapacitet utvecklas och att det i genomsnitt bör finnas 3–4

¹¹ Molander m.fl. (2002).

personer per myndighet för strategisk styrning med åtminstone en som är forskarutbildad. I rapporten föreslås också fler självständiga utvärderingsmyndigheter för viktiga samhällssektorer.

Avhandlingen Hur styrs staten

I avhandlingen *Hur styrs staten?*¹² studeras regeringens styrning och särskilt resultatstyrningen vid åtta olika myndigheter, varav Naturvårdsverket är en. Generella slutsatser som dras är att budgetunderlagen har en teknisk inriktning och att det inte finns något årligt dokument där regeringen får information om myndighetens framtida inriktning av verksamheten, om prioriteringar och ambitionsnivåer. Det konstateras vidare att det finns många studier och uttalanden som tyder på att styrningen via regleringsbrev inte fungerar tillfredställande. Det finns för många mål, återrapporteringskrav och uppdrag och målen ger ingen eller begränsad vägledning för myndigheternas prioriteringar. Ett antal förklaringar till de omfattande regleringsbreven presenteras: man bygger varje år på RB från tidigare år, de generella kraven har vuxit i omfattning, kraven i RB tillkommer på handläggarnivå i informellt samarbete mellan departement och verk (oheliga allianser), varje berörd enhet vill få ett avtryck i RB för att markera enhetens och frågornas betydelse, det finns en ”bra att ha mentalitet” samt att samarbete med andra partier kan ha lett till tillägg i slutskedet i arbetet med RB.

Avhandlingen konstaterar vidare att RB är mer en tjänstemanna-produkt än ett politiskt styrt dokument. Om mål- och resultatdialogen sägs att den i allmänhet är väl förberedd vilket är en förutsättning för ett gott resultat. Bäst har den fungerat då det funnits en för styrning, ledning och resultat starkt engagerad statssekreterare och en likaledes intresserad myndighetschef.

Avhandlingen visar också att det är vanligt att myndigheternas verksamhetsplan bygger på RB. Alla de studerade myndigheterna ansåg att RB var värdefullt som utgångspunkt för planeringen, att det gav stadga åt arbetet. Även om formuleringarna i RB ibland var oklara så gav de i alla fall klara besked på vissa viktiga punkter om de finansiella villkoren och om tidpunkter för redovisning.

¹² Mundebo (2008).

Interdepartementalt styrprojekt

I ett interdepartementalt projekt har på regeringens uppdrag under ett år prövats om en processbaserad horisontell verksamhetsstyrning kan bidra till att utveckla resultatstyrningen och effektivisera statsförvaltningen. Tre interdepartementala arbetsgrupper har studerat regeringens styrning på tre områden, nämligen nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden, vuxnas lärande och utlandsmyndigheternas författningsreglerade service till svenskar.

I rapporten från projektet¹³ konstateras att samtliga fallstudier visar att Regeringskansliets arbete med styrning är fragmenterat, utan nämnvärd samordning mellan olika enheter och departement och utan samlad strategi. Processerna överlappar varandra, flera aktörer har likartade arbetsuppgifter och konkurrerar delvis med varandra och ansvarsförhållandena är otydliga. Analys- och planeringsfasen i Regeringskansliets styrningsarbete har stora brister, vilket medför att den kunskap som finns inom kansliet och på myndigheterna inte tas till vara. Den gemensamma beredningen som den nu används främjar inte en strategisk styrning. Aktörerna kommer in för sent och istället för konstruktiva diskussioner om mål, samverkan och nytta blir det förhandling där särintressen tar överhanden. Rapporten menar att den suboptimering som den nuvarande styrningen bidrar till sannolikt är omfattande. Vidare sägs att styrningens komplexitet är kraftigt underskattad och att mer tid och resurser behöver läggas på analys och planering och på ett gemensamt lärande tillsammans med myndigheterna. En effektiv styrning kräver kunskap om och förståelse för den operativa verksamheten ute i myndigheterna och därmed en kunskapsuppbyggnad i Regeringskansliet.

Enligt rapporten skulle det gå att arbeta mer helhetsinriktat. Fallstudierna visar att det fungerar som metod att göra en gemensam processbeskrivning, analysera styrningen och identifiera samverkansbrister och möjliga förbättringar. Rapporten föreslår att Finansdepartementet ska få i uppdrag att tillsammans med intresserade huvudmän i Regeringskansliet ta fram förslag till ett eller ett par projekt som kan bli mer djuplodande än de genomförda fallstudierna som mer haft karaktären av förstudier. Bland de tentativt föreslagna projekten nämns att säkerställa Östersjön som levande hav.

¹³ Fi 2006/2687 Förslag till nya arbetsätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik.

4.5 Övervägande och förslag

4.5.1 Överväganden

Övergripande intryck

Intervjuer på Miljödepartementet visar att tjänstemännen har svårt att hinna tänka strategiskt, långsiktigt och genomtänkt och att det gäller också när regleringsbrev ska tas fram. Som framgått av avsnittet 4.4 är det många utredningar som konstaterat brister i regeringens styrning av sina myndigheter. Ett avgörande dilemma är att mycket av arbetet vid ett departement styrs av dagsagendan genom nyhetsflödet, frågor från riksdagen och den internationella mötesagendan. Det är svårt att i denna ström av nya kortsiktigt uppförande uppgifter fredda tid för ett mer långsiktigt arbete. Myndighetsstyrning får således ofta en undanskymd roll i den snabbbrärliga och arbetstyngda verksamheten i Regeringskansliet.

Den dialog som sker mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket i samband med fastställandet av regleringsbrev tycks ha sin tyngdpunkt i en diskussion om verket har resurser att utföra de preciseringar och korrigeringar till verksamheten som krävs i RB innebär. I detta sammanhang finns ingen diskussion om vad som på ett mer övergripande plan är de strategiskt viktiga uppgifterna för verket. Utredningen har inte kunnat utröna om en sådan diskussion finns i andra sammanhang. En viktig fråga är därför hur RB ska uppfattas och hur styrning och dialog sker i sin helhet, dvs. i spannet mellan instruktionen och de konkreta årliga preciseringarna och justeringarna i RB.

Naturvårdsverket är svårstyrt

Det breda sakområdet med utlöpare till i stort sett alla samhällets aktörer och verksamheter, verkets många olika uppgifter och roller gör att verksamheten är genuint svår att överblicka och att styra. Det är få andra myndigheter som har ett så brett fält att verka inom. Jämförbart skulle kunna vara det sociala området. ESV har gjort en jämförelse med Socialstyrelsen och också med Högskoleverket, vilka båda bedöms ha en bättre struktur i redovisningen av sin verksamhet. Orsaken kan enligt ESV vara att de verkar inom områden för vilka det politiska åtagandet har avgränsats och utformats under lång tid. Naturvårdsverket har funnits i 40 år men

verksamheten är ändå förhållandevis ny jämfört med verksamheterna vid många andra myndigheter.

Naturvårdsverkets roller har förändrats sedan början av 1990-talet. Verket har gått från att vara utförare till att bli beställare och vägledare. Utredningen bedömer att regeringen behöver arbeta vidare med att klargöra för sig själv och för verket hur verksamheten ska avgränsas, vilka som är kärnuppgifterna och vilka rollförväntningar som regeringen har på verket. Naturvårdsverket bör utveckla en resultat- och kostnadsbaserad redovisning för att skaffa sig en egen uppfattning om verksamheten som grund för den interna styrningen och som bas för dialogen med departementet och som utgångspunkt för regeringens styrning. Årsredovisningen bör bli mer heltäckande och på ett strukturerat sätt fånga in verkets arbete med kärnuppgifterna.

Dialogen behöver förbättras

Det är inte bara Miljödepartementet inom Regeringskansliet som har problem med att styra och att komma överens med sin myndighet om regleringsbrevens omfattning och innehåll. Det kan delvis sägas ligga i sakens natur att beställaren vill ha ut mer av myndigheten än den anser sig ha resurser för. Vissa intervjuade på Miljödepartementet har också sett meningsskiljaktigheterna kring RB som en naturlig del i en förhandlingsprocess.

Redovisningen från ESV visar att antalet uppdrag till Naturvårdsverket inte är anmärkningsvärt stort. Verket har emellertid uppgivit att allt arbete enligt de preciserade kraven i RB drar en stor del av verkets resurser.

Omfattande och detaljerade regleringsbrev är, som framgått av andra utredningar och som framgår i ESVs rapport, vanligt och således inte unikt för Naturvårdsverket. Utredningen bedömer emellertid att diskussionerna kring regleringsbrevens fått en sådan utveckling att det skadar förtroendet mellan departement och myndighet och att något måste göras för att bryta den onda cirkeln.

Bottom up eller Top down – styrning nerifrån eller uppifrån?

Intrycket av hur samverkan fungerar mellan departement och myndighet är inte entydigt. Det förefaller fungera bäst på mellan-nivå. Flera chefer för enheterna på Miljödepartementet och deras motparter på verket vittnar om en meningsfull dialog där det går att resonera sig fram till en samsyn om vilket stöd och underlag departementet behöver och kan få. Dessa dialoger omfattar i vissa fall inte bara det löpande arbetet utan även förväntningar för kommande år.

Men när regleringsbrevet tas fram förefaller det sätta igång en process som inte har sin utgångspunkt i samsynen i dialogerna. En förklaring kan vara att den processen blir mer nerifrånstyrd när varje handläggare ska tänka sig in i vad just hon behöver som underlag för sitt arbete det kommande året. Här spelar också de s.k. handläggarenklaverna troligen en roll. Med ett regeringsuppdrag vet handläggaren på departementet att jobbet blir gjort och den handläggare och enhet på verket som får uppdraget är garanterad resurser och uppbackning. Det är naturligtvis inte fel att handläggare sinsemellan diskuterar vilket underlag som saknas för en viss sakfråga. Men det måste finnas en samlad strategisk och politisk bedömning som grund för att avgöra vad som ska prioriteras.

Mål- och resultatdialogen tycks, enligt de uppgifter utredningen kunnat få fram, för det mesta vara försiktig och ofta begränsad till enskilda konkreta frågor. Den tar i allmänhet inte upp strategiska och övergripande frågor och fyller därmed inte gapet mellan en lös instruktion och detaljerade regleringsbrev. Den frustration som finns i relationen mellan departement och myndighet verkar heller inte ha ventilerats i dessa sammanhang. Dialogen sker en gång per år och ägnas ett par timmar. Därmed finns kanske inte heller tidsmässigt möjlighet för en djupare dialog. Det har inte varit möjligt för utredningen att utröna om det funnits ambitioner att reda ut kontroverserna vid löpande kontakter mellan departementsledning och verksamhetschef.

Tidigare hölls vid ett par tillfällen per år möten mellan hela ledningsgruppen i departementet och verksledningen vid verket. En del intervjuade har efterlyst en dialog i den kretsen medan andra anser att den dialogen inte blev så öppen och meningsfull.

Utredningen bedömer att någon typ av initiativ behövs för att åstadkomma en mer övergripande och strategiskt relevant dialog

mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket om inriktningen på verksamheten.

Strategisk styrning och en röd tråd

Utredningen menar att Naturvårdsverket är en så viktig myndighet för Miljödepartementet att det måste vara värt att lägga tid och energi på att få verksamheten vid verket att fungera riktigt bra. Gnissel kan kanske aldrig helt undvikas i relationen mellan styrande och styrd men ett mer friktionsfritt samspel mellan departement och myndighet skulle också spara tid och energi.

Det kan också ifrågasättas om en del av det missnöje som finns på både Miljödepartementet och Naturvårdsverket grundar sig på uppfattningar som presenterats i tidigare utredningar eller etablerats som sanningar inom en viss krets, i vissa fall till och med en slags mytbildning. Ett sådant fenomen har iakttagits i en av de tidigare relaterade studierna.¹⁴ En tidigare formulerad kritik lever kvar i organisationerna, upprepas kanske i senare utredningar och blir till "eviga sanningar". Det finns en del indikationer i vår kartläggning på att det kan förekomma. "På vår enhet fungerar det bra men andra har problem". Det har inte alltid varit möjligt att inom ramen för denna utredning utröna om de uppgifter vi fått i olika intervjuer har en faktisk grund eller om de kan vara kvardröjande uppfattningar om problem som inte längre finns eller som finns i begränsad omfattning. En mer öppen dialog mellan verk och myndighet skulle kunna avslöja sådana eventuella myter.

En väg att pröva är seminarier/workshops mellan departementsledning och verksamhetsledning för att förbättra dialogen, få en ömsesidig förståelse men framför allt utveckla en gemensam syn på vad som är verkets strategiskt viktiga uppdrag. En sådan process kan vara interaktiv och ha extern professionell ledning. Som framgått i tidigare avsnitt finns pilotstudier för processstyrning av några verksamhetsområden sedan tidigare och goda exempel från andra myndigheter från vilka lärdomar kan dras.

Ett annat förslag, som framförts av ESV, är att regeringen skulle kunna arbeta med fleråriga, t.ex. femåriga, strategiperioder för myndighetsstyrningen i miljöpolitiken. Försvarsbesluten, forskningspropositionerna eller IT-propositionerna kan, enligt ESV, vara vägledande.

¹⁴ Mundebo (2008).

Samordningen behöver utvecklas

Även om många framhåller att det är viktigt att ta till vara den sakkunskap som finns hos kompetenta handläggare så efterlyses ett mer strategiskt angreppssätt och en mer medveten politisk styrning av helheten. En svaghet som framhålls i flera intervjuer på Miljödepartementet är att det är svårt för en enda person att besitta den sakkunskap som krävs för att kunna bedöma om de olika enskilda uppdragen är motiverade. Flera intervjuade anser att samordningen på departementet blivit bättre sedan uppgiften bemannats med en mer erfaren handläggare men att det är svårt för en person att omfatta hela verksamheten och förstå alla sakfrågorna. Samtidigt är det ingen av de intervjuade som kunnat anvisa någon annan lösning.

Utredningen har intrycket att huvudsamordnaren arbetat förtjänstfullt med att utveckla strukturen i regleringsbrevet i enlighet med de instruktioner som gällt inom Regeringskansliet och sökt utveckla dialogen inom departementet om vilka uppdrag som bör prioriteras. Fortfarande finns dock ett rätt omfattande missnöje både från verket och inom departementet och en kvardröjande oklarhet om RBs karaktär.

Naturvårdsverket har en mycket viktig roll både som central aktör i det nätverk av aktörer som ska genomföra miljöpolitiken och i arbetet för att ta fram underlag för framtida miljöpolitik. Naturvårdsverkets uppgifter är omfattande och mångfacetterade och berör alla enheter på departementet. Det är därför avgörande för miljöpolitiken att verket fyller sin strategiska roll och styrs på ett strategiskt genomtänkt sätt. Utredningen bedömer att det krävs ökade insatser för att styrningen ska bli väl avvägd.

ESV har i sin rapport till utredningen diskuterat en lösning för samordningen, nämligen att inledningsvis inrätta en särskild enhet på Miljödepartementet. Förebild skulle kunna vara den enhet som bildats för migrationsfrågor på Justitiedepartementet, Enheten för styrning inom migrationsområdet. Flera av de tidigare relaterade utredningarna har också pekat på behovet av mer resurser för departementens styrning av sina förvaltningar.

En annan möjlighet skulle kunna vara att samordningsfunktionen uppgraderas genom att placeras närmare departementsledningen, t.ex. direkt under planeringschefen.

Instruktion och regleringsbrev

Många av de iakttagelser som gjorts och de synpunkter som framkommit i denna utrednings intervjuer stämmer väl med den analys som Styrtredningen gör i sitt betänkande. Instruktionen är inte tillräckligt tydlig och regleringsbreven alltför omfattande och detaljerade.

En förändring i den riktning som Styrtredningen föreslår skulle ge förutsättningar för en bättre styrning från regeringen och en mer adekvat och långsiktigt strategisk verksamhet hos den centrala miljömyndigheten. En tydligare instruktion, en mer frekvent och strategiskt relevant informell dialog och en mål- och resultatdialog med fokus på kärnfrågorna samt avskalade regleringsbrev kan ge utrymme för de förbättringar i styrningen och i verksamheten, som utredningen bedömer behövs. För detta behövs också en bättre redovisning av verksamheten från Naturvårdsverket.

Utredningen lämnar i detta betänkande förslag till en förändrad instruktion för Naturvårdsverket men den handlar i huvudsak om de förändringar som föranleds av utredningens förslag i kapitel 6 om en ny utvärderingsmyndighet och en förändrad rådsstruktur enligt förslag i kapitel 11. Utredningen bedömer, som sagt, i likhet med Styrtredningen att det vore önskvärt att utveckla och förtydliga instruktionen. Utredningens kartläggning av Naturvårdsverkets verksamhet bör kunna bidra som ett underlag. En fördjupad dialog mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket bör kunna ge ytterligare underlag för en utveckling av instruktionen.

I den ekonomiska vårpropositionen år 2008 sägs, som tidigare framgått, att kravet på en enhetlig verksamhetsstruktur av statsbudgetens indelning i politik- och verksamhetsområden ska utgå. Enligt vad utredningen erfarit kommer det att vara upp till varje departement om verksamhetsdelen ska vara kvar i regleringsbrevet för en viss myndighet eller inte. Utredningen anser att Miljödepartementet bör utnyttja den nya möjligheten att helt ta bort eller att förändra verksamhetsdelen i RB. Utredningen bedömer att det skulle vara mest ändamålsenligt att, i varje fall för ett antal år framöver, helt ta bort verksamhetsdelen. Det kan öppna för en dialog både internt inom departementet och mellan departement och verk om vilka som är verkets strategiskt viktiga uppgifter och hur verket bör styras för att resurserna ska utnyttjas mest effektivt.

ESV framhåller i rapporten till vår utredning att det finns nackdelar med enbart informell styrning. Transparensen minskar och styrningen kan bli otydlig, vilket kan innebära sämre genomslag. Därför behövs någon typ av dokumentation.

4.5.2 Förslag

Utredningen föreslår att *instruktionen* förtydligas så att det klart framgår vilka uppdrag Naturvårdsverket har i termer som svarar mot verkets befogenheter och möjligheter.

Utredningen föreslår vidare att departementet utnyttjar möjligheten att helt avstå från *verksamhetsdelen i regleringsbrevet*, i varje fall för några år framöver. Utredningen bedömer att det finns behov av att ”rensa bordet”.

Den löpande årliga verksamheten vid verket kan styras genom den *informella dialogen*. Ett förslag är att bygga på den relativt väl fungerande dialogen mellan ansvariga enhetschefer på departementet och deras motsvarigheter på Naturvårdsverket och att göra den mer framtidsinriktad.

Styrningen kan dock inte ske enbart utifrån sakdialogen. Någon måste förmå att väga av mellan önskemål från olika sakansvariga så att helheten blir rimlig i förhållande till verkets resurser och i enlighet med politiska prioriteringar. Avvägningen och prioriteringen bör ske utifrån politiska och övergripande strategiska överväganden. Utredningen föreslår att *samordningsfunktionen* på departementet *uppgraderas* och att nya former för samordningen utvecklas. Utredningen föreslår att en särskild grupp med några (tre till fyra) personer bildas för styrningen av Naturvårdsverket. Gruppen bör placeras så att den har en tydlig status inom departementet och närhet till departementsledningen, t.ex. direkt under planeringschefen. Samordningen ska stämmas av med ledningen före och efter genomgångarna med de enhetschefer som berörs av verkets uppgifter. På så sätt bör det skapas förutsättningar för att tydliggöra prioriteringar och mål för verkets samlade verksamhetsfält.

Utredningen föreslår att departementet inleder en *process* för att åstadkomma en *strategisk helhetsyn* på Naturvårdsverkets verksamhet som grund för styrningen av verket på kort och lång sikt och att departementet arbetar med *fleråriga mål- och strategiperioder* för styrningen. Som ett led i processen föreslås att inter-

aktiva seminarier mellan ledningarna för departement och myndighet ordnas.

Någon typ av *dokumentation* behövs för det som blir överenskommet i den informella dialogen. Utredningen har erfarit att det i samband med beredningen av Styrtredningens betänkande diskuterats i Regeringskansliet på vilket sätt en informell styrning kan dokumenteras.

En resultat- och kostnadsbaserad *resultatredovisning* bör utvecklas så att regeringen kan följa Naturvårdsverkets verksamhet med avseende på bl.a. prioriteringar och kapacitetsutnyttjande.

5 Expertstöd i EU- och internationellt arbete

Förslag:

- Vidareutveckla strategier och prioriteringar för EU-arbetet och för det internationella arbetet och tydliggör ansvarsfördelningen. Se över strategin regelbundet, t.ex. inför den årliga mål- och resultatdialogen.
- Förstärk Naturvårdsverkets EU- och internationella arbete särskilt inom klimat- och havsmiljöområdena genom en ökning av förvaltningsanslaget motsvarande fem tjänster.
- Utred hur EU- och internationellt arbete ska bedrivas för att bäst bidra till att uppfylla de svenska miljömålen och en globalt hållbar ekologisk utveckling.

5.1 Inledning

Många intervjuade har framhållit att Naturvårdsverkets expertstöd till regeringens arbete i EU och internationellt är en mycket viktig kärnuppgift för Naturvårdsverket och en uppgift som svårligen kan utföras av någon annan.

Det framhålls också att både EU-arbetet och det internationella arbetet ökat i omfång och relevans inom miljöområdet och kan förväntas få en än mer central betydelse i framtiden.

5.2 Naturvårdsverkets uppgifter

5.2.1 EU-arbete

EG-rätten är mycket omfattande på miljöområdet med totalt ca 250 rättsakter. Näst jordbruksfrågorna är miljöområdet det mest regeltyngda. Merparten av den svenska miljölagstiftningen styrs av EU:s direktiv och förordningar.

Naturvårdsverket bistår regeringen i dess EU-arbete i miljöfrågor. På regeringens uppdrag medverkar verket i det förberedande arbetet i EU-kommissionens arbetsgrupper och expertkommittéer, där innehållet i kommande lagstiftning utarbetas. Det finns också en lång rad tekniska kommittéer där befintlig lagstiftning följs upp, justeras och kompletteras med tekniska standarder eller liknande.

Naturvårdsverkets experter bistår också regeringen med underlag till beredning av och förhandlingar inför beslut i ministerrådet. När väl ett direktiv är taget i ministerrådet så ska det implementeras på hemmaplan och verket har ofta en central roll i att införliva EG-rätten i svensk lagstiftning och svenskt miljöarbete. Den senare fasen med implementering är en nationell uppgift för Sverige och räknas inte som EU-arbete. Men det finns därutöver ofta en EU-komponent även i detta arbete nämligen i de genomförandekommittéer som bildas inom EU för att driva på och underlätta implementeringen.

5.2.2 Internationella konventioner

Sedan 1970-talet har ett stort antal globala och regionala konventioner om miljö- och naturresursproblem utarbetats, undertecknats samt trätt i kraft. Sverige har hittills anslutit sig till ett 40-tal konventioner om exempelvis luft- och vattenföroreningar, naturvård och biologisk mångfald, nyttjande av levande resurser, avfallshantering, kemikaliehantering, särskilda gränsöverskridande effekter samt miljöinformation. Att följa och aktivt medverka i arbetet med miljökonventionerna kan bli mycket resurskrävande.

Det görs inom vissa sakområden en arbetsfördelning mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket där verket får i uppdrag att ansvara för en viss konvention – det gäller t.ex. flera konventioner inom naturvårdsarbetet – medan departementet tar huvud-

ansvaret för vissa andra konventioner. I många fall är ansvaret delat mellan departement och myndighet, t.ex. i arbetet med klimatkonventionen.

Utvecklingen inom EU har påverkat medlemsländernas internationella arbete. I alltfler internationella frågor utvecklar EU gemensamma ställningstaganden. I vissa internationella konventioner är EU-kommissionen partsmedlem med full kompetens och då begränsas utrymmet för enskilda länder att ta egna initiativ.

Naturvårdsverket har också uppgifter i internationella regionala frågor t.ex. i arbetet inom OECD, ECE m.fl.

5.2.3 Utvecklingssamarbete

Naturvårdsverket har också en uppgift att delta i utvecklingssamarbete inom miljöområdet. Detta arbete finansieras av SIDA samt i vissa fall med EU-medel. Numera finns också ett särskilt anslag inom utgiftsområdet Allmän miljö- och naturvård för miljö och kärnsäkerhetssamarbete med Ryssland.

Utvecklingssamarbetet handlar mycket om att främja en effektiv myndighetsutveckling och lagstiftning på miljöområdet i samarbetsländerna. Efterfrågan på denna kompetens har ökat och det är därför en verksamhet som expanderat inom Naturvårdsverket.

5.2.4 Resurser för EU- och internationellt arbete

Enligt en intern rapport¹ från år 2004 ägnades ca 55 årsarbetskrafter(åak), dvs. ca 10 procent av Naturvårdsverkets egna personalresurser åt EU- och internationellt arbete år 2003. Till detta kom konsultinsatser motsvarande ca 60 åak, dvs. totalt ägnades ca 115 åak åt EU- och internationellt arbete. Ungefär hälften av det totala arbetet handlade om internationell rapportering, varav den helt dominerande delen utfördes av konsulter.

Mest tid för den egna personalen gick till övergripande arbete på internationella sekretariatet inklusive bilateralt utvecklingssamarbete och arbete i verksstaben (totalt drygt 20 åak).

Det har inte gått att få en uppdaterad uppgift som visar hur mycket tid som lagts på EU- och internationellt arbete under senare år. Utredningens intervjuer tyder på att såväl EU-arbetet

¹ Naturvårdsverket, 2004a.

som internationellt arbete ökat något i omfattning i förhållande till uppgifterna i verkets utredning från år 2004. Vissa enheter lägger en stor del av sina resurser på arbete utanför Sveriges gränser. Klimatavdelningen och Miljöanalysavdelningen avsätter mest resurser. Inom policyenheten på Klimatavdelningen har EU- och internationellt arbete under senare år tagit ca hälften av resurserna och bedöms under de närmast kommande åren bli helt dominerande. Även miljödataenheten ägnar en stor del av tiden åt EU och internationellt arbete. Enligt uppgift kan ca 100 personer inom verket uppskattas vara engagerade på löpande basis i olika expert och arbetsgrupper utanför Sverige.

Omkring två tredjedelar av tillfrågade enhetschefer och avdelningschefer på Naturvårdsverket anser att EU- och internationellt arbete bör öka i omfattning. Ingen anser att det bör minska. Flera säger att både de själva och Miljödepartementet önskar större deltagande från den egna enheten men att resurserna inte räcker och att man måste prioritera det nationella arbetet.

5.3 Tidigare utredningar

5.3.1 Betänkande från år 1990

Sveriges internationella miljösamarbete utreddes för snart två decennier sedan i en offentlig utredning². Utredningen skulle enligt uppdraget kartlägga och analysera det svenska internationella miljöarbetet och bedöma vilka effekter det gett. Vidare skulle utredningen uttala sig om avvägningen mellan nationellt och internationellt arbete, om olika former av internationellt miljöarbete, om arbets- och kompetensfördelning mellan Regeringskansliet och centrala myndigheter och om övergripande principer för arbetet inom de viktigaste internationella organen.³

Utredningen uttalade i betänkandet att avvägningen mellan nationellt och internationellt arbete bör utgå från tydligt definierade mål för miljön. Försurning, övergödning, ekologin i Östersjön och kemikaliarbetet betonades särskilt och strategier för hur Sverige borde arbeta internationellt med dessa frågor presenterades.

² SOU 1990:88.

³ UNEP, ECE, OECD, GATT, FAO, WHO, Världsbanken, WMO, IPCC, Montrealprotokollet angavs särskilt.

Samarbetet med EU (dvs. mellan EFTA och EG eftersom Sverige inte var medlem i EU år 1990) pekades ut som det i särklass viktigaste. Det nordeuropeiska ländernas miljöarbete bedömdes som särskilt viktigt för miljön i Sverige och de viktigaste konventionerna angavs vara luftvårdskonventionen, Paris- och Oslokonventionen liksom Helsingforskonventionen och Nordsjökonferenserna. Biståndsarbete och multilateralt arbete genom särskilt OECD nämndes också som viktigt. Även handelsfrågorna inom dåvarande GATT bedömdes som mycket angelägna för att kunna lösa miljöproblemen.

Om Regeringskansliets arbete sades att både Miljödepartementet och Utrikesdepartementet har viktiga roller. Miljödepartementets sakenheter borde, enligt utredningen, ha ansvar för internationella frågor som berör skyddet av svensk miljö. Den internationella enheten på departementet borde ansvara för övergripande policyutformning. UD:s ansvar borde handla om miljöpolitikens roll i själva utrikespolitiken. Utredningen föreslog att riktlinjedokument skulle utarbetas. De skulle ange vilka krav som bör drivas inom olika områden, i vilka fora det skulle ske och vem som skulle vara ansvarig. Av dokumenten skulle framgå andra länders positioner och därmed möjliga samarbetspartners och viktiga motståndare.

Miljödepartementet borde enligt utredningen utfärda klara riktlinjer för myndigheternas prioriteringar inom det internationella området.

Alla utredningens förslag framtogs i ett läge innan Sverige var medlem i EU och innan de 16 övergripande miljömålen beslutats och även innan klimatkonventionen och konventionen om biologisk mångfald beslutats. Utredningen betonade att avvägningarna bara kan göras för ett begränsat antal år framåt i tiden.

5.3.2 Naturvårdsverkets utvärdering av det internationella arbetet

Naturvårdsverkets genomförde år 2003 på uppdrag av verkets GD, en egen utvärdering av verkets internationella arbete.⁴ Rapporten behandlar i första hand verkets eget arbete men belyser också samspillet med regeringen i EU-frågor och internationellt. Rapporten

⁴ Naturvårdsverket, 2004a.

framförde en del kritiska synpunkter och gav också flera rekommendationer för det fortsatta arbetet.

Naturvårdsverkets internationella arbete

I rapporten görs bedömningen att verket har en god överblick över det internationella samarbetet och deltar på ett systematiskt sätt i alla viktigare möten. Men det innebär också att Sverige prioriterar bort mindre än vad andra länder gör och därmed inte skapar utrymme för kraftsamling.

Kraftsamling har, enligt rapporten, varit en viktig faktor för framgång i internationellt arbete. Rapporten rekommenderar därför att arbetet koncentreras till särskilt prioriterade områden och föreslår sex sådana, nämligen konventionen om biologisk mångfald (CBD inkl genresurser), kemikalier (framför allt REACH, som då ännu inte var antagen), klimat, luft (försurning och luftkvalitet), marina frågor och hållbar utveckling.

Rapporten framför kritik mot att Sverige i alltför stor utsträckning driver svenska lösningar och inte visar tillräcklig insikt om att det kan finnas olika tekniska sätt att lösa ett problem och olika behov i skilda länder. Det behövs också en större beredskap och öppenhet att lära av andras erfarenheter.

Rapporten tar även upp den kritik som finns från olika intressenter som anser att de inte får information eller hörs tillräckligt tidigt i processerna. Samråd tidigt behövs, enligt rapporten, eftersom upplägg och struktur för en viss fråga ofta förhandlas fram redan i undergruppsstrukturen.

Det flaggas för att mer resurser kommer att behövas för att följa andra politikområden som jordbruk, transporter och energi, eftersom besluten inom dessa har stor betydelse för miljöpolitiken.

Underlag till rapporten var dels en enkät till i stort sett samtliga enheter på Naturvårdsverket, dels uppföljande diskussioner på enhetsnivå och med enskilda handläggare. Synpunkter som framkom var att det saknas strategisk ledning och prioriteringar från Internationella sekretariatet eller verksledningen i det internationella arbetet. Ibland kom olika signaler om prioriteringar från den egna avdelningen, Internationella sekretariatet, verksledningen och Miljödepartementet. Det efterlystes också stöd för omprioriteringar när detta behövs på grund av utvecklingen av den internationella agendan.

En allmän synpunkt var att det saknades överblick över det samlade arbetet inom en viss organisation eller ett visst sakområde och sådan information efterlystes från Internationella sekretariatet. Ett problem var också att förankringen uppåt i verket ibland kom för sent. EU-frågor och internationella frågor ansågs heller inte få tillräcklig uppmärksamhet i verkets arbete eftersom de inte var lika synliga som de nationella frågorna i verksamhetsplaneringen. Enligt intervjuerna fanns det i verket uppfattningen att de internationella frågorna ska skötas vid sidan om och i andra hand i förhållande till nationell verksamhet. Handläggarna efterlyste också bättre utbildning om internationella system och förhandlingsteknik.

Sakfrågornas uppsplittring på olika enheter ansågs också stundtals besvärande, särskilt när det inte fanns någon utpekad samordnare. Exempel gavs på ett möte om REACH där 18 personer från olika enheter på verket kallats till ett och samma förmöte.

Rapporten ger ett antal rekommendationer för verkets fortsatta hantering av internationella miljöfrågor, som handlar om

- kortfattade rutiner för det internationella arbetet,
- vägledning för när samråd ska ske med olika intressenter,
- riktlinjer inför verksamhetsplaneringen,
- strategisk vägledning från internationella sekretariatet till övriga i verket,
- utbildningspaket för nyanställda och för redan anställda,
- rutiner för interna samråd särskilt med rätts- och miljöanalysavdelningen,
- att positioner i internationellt arbete ska förankras,
- att internationellt arbete ska synas tydligare i verksamhetsplaneringen,
- att flerårsplaner bör tas fram för det internationella arbetet.

Samarbetet med Miljödepartementet

Det övergripande intrycket var, enligt rapporten, att samarbetet med Miljödepartementet fungerade bra. Kontakterna mellan handläggare på departementet och verket ökade markant efter EU-inträdet. Arbetsfördelningen bedömdes i princip som tydlig och klar men i praktiken förekom fortfarande oklarheter.

Departementet klagade på att de ibland inte fick rapporter från de möten verket deltagit i och ibland hände att verket, pga av interna omprioriteringar, inte deltog i möten trots att det var över-

enskommet med departementet. Från departementet framfördes önskemål att bli inbjudna till verkets samrådsmöten med externa intressenter.

Från handläggarna i Naturvårdsverket efterlystes övergripande riktlinjer och svenska baspositioner i viktiga förhandlingsfrågor. Det klagades också på outtalade dagordningar, t.ex. att en fråga delegeras till verket utan närmare mandat men där det senare visar sig att departementet ändå har åsikter t.ex. om frekvensen deltagande. En fråga som togs upp särskilt var i vilken mån en handläggare på verket ska ta instruktioner från en enskild handläggare i departementet. Nära kontakter behövs ansåg alla men det fanns invändningar mot "departementssekreterarstyre". Den stora personalomsättningen på departementet upplevdes också som besvärande.

Rapporten rekommenderar att

- internationella frågor tas upp vid dialogmötena mellan Naturvårdsverkets och Miljödepartementets ledningar och att man då kommer överens om prioriteringar och arbetsfördelning,
- PM med internationella tidtabeller, prioriteringar och resursåtgång tas fram i verksamhetsplaneringen och stäms av med Miljödepartementet,
- representanter från internationella enheten på departementet och internationella sekretariatet på verket deltar i överläggningarna mellan ansvariga sakenheter,
- riskerna med departementssekreterarstyre bör tas upp i övergripande dialog och begäran om hjälp från enskild handläggare på M bör förankras med berörda enhetschefer,
- samrådsrutinerna mellan departementet och verket stramas upp.

I rapporten finns också analys och förslag för de sex olika sakområden för vilka kraftsamling föreslås samt för några övriga sakområden liksom för internationellt multilateralt respektive bilateralt samarbete.

Efter rapporten fattade GD beslut om elva olika uppföljningsåtgärder, vilka enligt Naturvårdsverket i huvudsak är genomförda.

Efter Naturvårdsverkets interna utredning av det internationella arbetet togs initiativ till en strategidiskussion mellan departementsledning och verksledning om prioriteringar för det internationella arbetet. Diskussionen ledde till att internationella enheten vid departementet årligen tog fram en lista över viktigare möten och

aktiviteter under det kommande året, den s.k. priolistan av vilken också framgick om ansvaret för aktiviteten låg på departementet eller verket eller på båda. Den var uppskattad av verket som genom listan kunde förutse när verkets expertstöd kunde behövas i olika processer. Den var en hjälp i verksamhetsplaneringen och gav en gemensam överblick. I slutet av varje år fick verket återkoppling om vad som fungerat bra och vad som inte gjort det. När det kom ad hoc beställningar inför möten från departementet kunde man också hänvisa till listan och hävda att det var svårt att avsätta resurser om mötet saknades där. Listan görs inte längre, enligt uppgift för att den ersatts med andra former av samråd. Det finns dock fortfarande, enligt intervjuer på Naturvårdsverket, en efterfrågan på den typ av övergripande information som listan innehöll.

5.3.3 Regeringsuppdrag om prioriteringar i EU

Naturvårdsverket har i flera omgångar på regeringens uppdrag utrett hur Sverige bör arbeta i EU. I ett regeringsuppdrag från år 2002 om prioriteringar för att nå de svenska miljömålen⁵ föreslår verket att arbetet i EU ska fokusera i första hand på sex mål vilka bedömdes vara de mest beroende av utvecklingen i EU, nämligen målen för klimat, luft, försurning, övergödning, hav och kuster samt en giftfri miljö. En andra prioriteringsgrund borde vara vilka arbetsplaner kommissionen har. De tematiska strategierna nämndes särskilt. Sverige bör, enligt rapporten, bli bättre på att påverka utvecklingen i frågor av vikt för de svenska miljömålen. Rapporten ger också ett antal rekommendationer för att utveckla arbetsformerna, t.ex. att skapa beredningsgrupper för prioriterade områden för att tidigt få fram ståndpunkter och förslag som kan slussas in i EU:s processer och att ta initiativ när EU:s sektorsprogram revideras, t.ex. den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP), fiskeri-, energi- och transportpolitiken. I rapporten föreslås också att strategierna för EU-arbetet bör revideras inom departement och myndigheter och att samarbetet bör utvecklas för att bättre utnyttja kompetensen.

Inför det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 har Naturvårdsverket i två omgångar på uppdrag av regeringen gett förslag om svenska prioriteringar för miljöarbetet. I en rapport från

⁵ Naturvårdsverket, 2002a.

oktober 2007⁶ föreslår verket att regeringen ska prioritera klimat, biologisk mångfald och hållbar utveckling. Förslaget om hållbar utveckling har sin grund i att EU:s strategi för hållbar utveckling ska revideras hösten 2009 under det svenska ordförandeskapet. Klimatfrågan är högt prioriterad på grund av Köpenhamnsmötet hösten 2009 om Kyotoprotokollets fortsättning. Målen för biologisk mångfald går ut år 2010 och ska revideras. I ett nytt uppdrag fick verket i uppgift att fördjupa analysen av de föreslagna prioriteringarna⁷. Detta uppdrag rapporterades i februari 2008.

5.3.4 Synpunkter från andra aktörer

Utredningens referensgrupp har uttryckt blandade åsikter om Naturvårdsverkets EU- och internationella arbete. Någon har ansett att Sverige är för passivt medan andra menat att Miljödepartementets och Naturvårdsverkets arbete i miljöfrågor i EU kan ses som ett föredöme att lyfta fram för arbetet inom andra områden än miljö. Andra myndigheter med mycket EU-arbete har framhållit att EU-arbetet är resurskrävande och att miljöfrågorna dessutom är väldigt omfattande.

Kritik har framförts mot sen implementering, t.ex. av vattendirektivet och uppdateringen av föreskrifter om bekämpningsmedel.

Från näringslivet har önskemål uttalats om att få insyn i EU-processerna på ett tidigare stadium än vad som nu sker.

5.3.5 Den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen

Miljömålsrådet framhåller i den andra fördjupade utvärderingen av de svenska miljökvalitetsmålen⁸ att möjligheten att nå målen i hög grad är beroende av internationella lösningar. Rådet anser att regeringen i större utsträckning kan använda miljömålen som utgångspunkt vid förhandlingar både inom EU och internationellt.

Miljömålen har omfattande internationella kopplingar. För många av målen krävs insatser för att minska utsläpp och miljöpåverkan i andra länder för att de svenska målen ska kunna nås. Samtidigt påverkar svensk konsumtion och produktion andra länders

⁶ Naturvårdsverket, 2006.

⁷ Naturvårdsverket, 2008.

⁸ Miljömålsrådet, 2008.

miljö. Miljömålsrådet föreslår att det utreds hur miljömålen internationella koppling kan synliggöras och införlivas i miljömålssystemet.

Miljömålsrådet bedömer att mycket omfattande insatser krävs både nationellt och internationellt om målen ska kunna nås. Nuvarande utvecklingstrender måste brytas på en rad områden. Särskilt angeläget är det att vidta åtgärder mot klimatförändringarna, som påverkar alla miljö kvalitetsmål.

Rådet anser det nödvändigt med en regelbundet uppdaterad omvärldsbevakning som gemensamt kan utnyttjas av mål- och sektorsansvariga myndigheter i miljömålsarbetet.

Miljömålsrådet föreslår också att Sverige internationellt bör markera vikten av den integrering som sker av miljömålen i hela samhällsarbetet genom sektorsansvar och regionala och lokala myndigheter och särskilt arbeta för att föra in en sådan sektorsintegration i EU. Rådet föreslår vidare att regering och myndigheter i skilda sammanhang, och särskilt i samband med ordförandeskapet i EU hösten 2009 informerar om det svenska miljömålssystemet.

5.4 Problemanalys

5.4.1 Övergripande frågor

Samordning och strategier

Merparten av EU- och internationellt arbete sköts av de olika saksansvariga handläggarna och enheterna på Miljödepartementet respektive Naturvårdsverket.

Internationella enheten på Miljödepartementet och Internationella sekretariatet på verket har ansvar för frågor som inte har en naturlig hemvist på någon sakenhet, t.ex. OECD, EEA, UNEP, UNECE, Norden, Arktis och Barents. Verkscheferna på Naturvårdsverket har också viktiga roller i övergripande internationella sammanhang. GD är t.ex. för närvarande ordförande i Europeiska miljöbyrån (EEA European Environment Agency) och är Sveriges ledamot i EU-kommissionens grupp för generaldirektörer inom miljöområdet (EPRG) liksom i Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommitté för miljöfrågor (ÄK-M) och i det nordiska samarbetsorganet för miljöinvesteringar m.m. inom utvecklingsarbetet (Nefco). Överdirektören deltar på högnivå i OECD:s arbete.

Internationella enheten vid Miljödepartementet har ansvar för samordning och utveckling av departementets EU-arbete.⁹ Sakfrågor inom EU och konventionsarbete ligger på sakenheterna. Internationella sekretariatet vid Naturvårdsverket har en strategiskt samordnande roll men i mindre grad en operativt samordnande roll, dvs. samordningen av sakfrågorna sker i första hand i linjeorganisationen. Både departement och verk hänvisar till att en samlad bild med prioriteringar finns genom de båda organisationernas verksamhetsplanering.

Från båda håll refereras också till den omvärldsbevakning som sker från Internationella sekretariatet på verket. Varje år publiceras rapporten *Utblick*, som innehåller en genomgång av den förväntade utvecklingen och dagordningen internationellt och framför allt inom EU under de kommande åren. Rapporten bidrar till överblick och kan ge utgångspunkt för prioriteringar för de sakansvariga.

Genom regeringens prioriteringar inför EU-ordförandeskapet och Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om prioriteringar på miljöområdet inför det svenska ordförandeskapet i EU år 2009 kan sägas att det finns en strategisk prioritering för det gemensamma EU-arbetet under de två närmaste åren.

Naturvårdsverket har genom verksprotokoll tagit fram en policy¹⁰ för verkets arbete i EU och internationellt. Enligt denna ska verket främst bistå regeringen i dess arbete att nå de nationella miljö kvalitetsmålen, målen i Sveriges politik för en global utveckling, PGU, samt miljömål antagna i EU och internationellt. En särskild EU-strategi¹¹ finns också. Där anges att det är viktigt för framgång i EU-arbetet att kraftsamla kring prioriterade frågor, att ha bra framförhållning och fånga upp initiativ i EU:s planering liksom att tidigt utforma svenska positioner. Verket har också tagit fram rutiner för arbetet i EU.¹²

Internationella sekretariatet på Naturvårdsverket håller för närvarande i ett internt arbete på verket som ska resultera i en strategi för hur Naturvårdsverket ska prioritera och arbeta med miljöfrågor i utvecklingssamarbetet. Grunden ska vara att verket inte kan ge bistånd på alla områden där olika länder utifrån sina utgångs-

⁹ Internationella enheten ansvarar enligt Miljödepartementets arbetsordning för samordning och utveckling av departementets EU-arbete i den mån detta inte ankommer på administrativa enheten eller rättsenheten.

¹⁰ Verksprotokoll nr 51/06.

¹¹ Verksprotokoll nr 91/05.

¹² Verksprotokoll nr 52/06.

punkter önskar stöd utan att verket ska fokusera på områden där det har god kompetens.

För övrigt internationellt arbete med de många multilaterala konventionerna saknas en sammanhållen strategi. Det har dock framkommit att det efter utredningens intervjuer startat en diskussion om att utveckla en sådan strategi.

Kraftsamling

Behovet att fokusera i det internationella arbetet framhölls redan i betänkandet om det internationella miljösamarbetet från år 1990 och har sedan återkommit i olika utredningar.

Förslaget i Naturvårdsverkets interna utredning från år 2004 om en kraftsamling till sex prioriterade områden har bara delvis genomförts. Naturvårdsverket menar att en prioritering sker genom att verksamheten pekar ut prioriterade områden inför verksplaneringen och att dessa prioriteringar gäller även för det internationella arbetet. De prioriterade områdena för år 2008 är klimat, havsmiljö och hållbart nyttjande av naturresurser, vilka ju delvis sammanfaller med förslagen i den interna utredningen. Ett av de områden som föreslås prioriteras både i den interna utvärderingen och i strategin för EU-arbetet inför ordförandeskapet, nämligen det övergripande arbetet med frågor om hållbar utveckling hör till de få explicit nedprioriterade frågorna i verkets arbete.

Det finns en insikt om att kraftsamling kan ge bra resultat men Sverige har, enligt intervjuerna, också haft en tendens att vilja vara närvarande i alla sammanhang och detta blir motsägelsefullt. Kraven på närvaro i alla sammanhang har, enligt uppgift, tonats ned något på senare år. Jämförelser gjordes dock med Danmark som medvetet deltar bara i de internationella processer som det har störst intresse av.

5.4.2 Samarbetet mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket

Syn på samarbetet

Intervjuerna vid Miljödepartementet visar att det finns missnöje med otillräckligt expertstöd och flexibilitet från verket att ställa upp på de snabba insatser som ofta krävs i akuta förhandlingslägen i

EU och i internationellt arbete. På Naturvårdsverket är de intervjuade missnöjda med bristande överblick och förutsebarhet i kraven att delta i internationellt arbete. Dessa brister i samsyn ligger delvis i sakens natur men kan också bero på bristande dialog och samordning om prioriteringar på övergripande nivå och olika förståelse för det internationella arbetets karaktär.

De flesta enhetschefer på Naturvårdsverket bedömer att Miljödepartementet är nöjt med enheternas insatser i EU och i internationellt arbete men upplever att departementet skulle vilja att verket gör mer. Merparten av verkets enhetschefer anser också själva att samarbetet med departementet fungerar bra, men en del anser att arbetet sker alltför mycket ad hoc och med akututryckningar. Ett mer strategiskt tänkande, tydligare prioritering och samordning efterlyses. Kritik finns också mot otydliga instruktioner för verkets insatser. Kritiken mot ”departementssekreterarstyre” finns fortfarande kvar. Det finns visserligen en förståelse för att det behövs direktkontakter mellan tjänstemän på departementet och handläggare på Naturvårdsverket, men när de resulterar i mer eller mindre stort utredningsarbete så försvåras chefens arbete med att planera och prioritera enhetens arbete.

Intervjuer på Miljödepartementet bekräftar att man vill ha mer stöd från verket i EU och i det internationella arbetet. Naturvårdsverket prioriterar inte de internationella frågorna tillräckligt och avsätter inte resurser för att kunna ge snabbt stöd till departementet är synpunkter som är återkommande i intervjuerna med enhetschefer och samordnare på departementet. Flera anser att det är ojämnt och handläggarberoende vilket stöd som ges. Ledarskap, attityder och kultur har angetts som orsak. Verket och dess chefer förstår inte hur viktigt verket är för de internationella arbetet. Verket är toppstyrt anser flera intervjuade. Vissa intervjuade menar att verket inte ser sig som en stabsmyndighet. Det finns dock intervjuade som är nöjda med samarbetet och enheter som tycker att de efter många diskussioner med berörda avdelningschefer på verket lyckats få det internationella arbetet att flyta bättre.

Inför EU-ordförandeskapet hösten 2009 inrättas nu för viktiga frågor särskilda arbetsgrupper med deltagare från departement och myndigheter. De kan bidra till ett ökat samförstånd och vara en början på den typ av beredningsgrupper som föreslagits i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om prioriteringar i EU.

Expertrollen

Det finns fortfarande en kritik från departementet att experterna från verket inte alltid förstår att de är regeringens representanter och inte kan agera helt efter eget huvud. Enligt intervjuerna på Naturvårdsverket har det varit en process för medarbetarna att förstå den nya roll verket och dess experter fått genom EU-inträdet. Tidigare kunde experterna uppträda i egen kapacitet eller som verkets experter, men i EU-arbetet gäller att så fort ett ställningstagande bedöms ha politiska eller budgetära konsekvenser så ska experten inhämta vägledning och instruktion från regeringen. Utkast till sådana instruktioner skrivs ofta av experten själv efter samråd med departementet som bereder med andra berörda departement. Ofta är tidspressen stor och det kan vara svårt att hinna med all beredning. I expertgrupperna sker också spontana diskussioner eller dyker upp nya oavstämde frågor och det finns en gråzon för hur mycket som bör och kan förankras. Den europeiska kommissionen kan också på eget initiativ kalla in specifika experter från medlemsländerna, t.ex. forskare, som då helt uppträder i egen kapacitet.

Internationella enheten på Miljödepartementet har tagit fram riktlinjer för det internationella arbetet som lett till vissa förbättringar men som enligt intervjuerna skulle kunna levandehållas bättre. Internationella sekretariatet på Naturvårdsverket har också, som nämnts, sedan några år tillbaka tagit fram rutiner för EU-arbetet, vilka ingår i verksledningssystemet. Rutiner finns bl.a. för vilka förhållningssätt verkets experter ska ha, hur instruktioner ska skrivas och hur avrapportering ska ske. Enligt intervjuerna har de bidragit till att klargöra rollerna. Sekretariatet har också förändrat sin egen roll. Som ett svar på krav i den interna utvärderingen om att sekretariatet borde vara mindre operativt och mer strategiskt har det definierat sin uppgift som att agera internt strategiskt för att andra på verket ska agera bättre operativt externt i EU och internationellt.

5.5 Överväganden och förslag

5.5.1 Övergripande bedömning

Det är förtjänstfullt att Naturvårdsverket gjort en egen utredning av det internationella arbetet. Det visar att verket strävat efter att få grepp om hur det bör arbeta med expertstödet till regeringen inom EU och internationellt. Den interna utredningen ger en bra överblick, analys och tydliga rekommendationer.

Någon samlad uppföljning av rekommendationerna i utredningen har, enligt uppgift, inte genomförts, men verket har tagit fasta på de flesta av förslagen. Verket har tagit fram policy, strategier och rutiner för hur EU-arbetet ska bedrivas, vilka numera ingår i verksamhetssystemet. Internationella sekretariatet har antagit en mer strategisk internstödande roll. Internationellt arbete ska från och med år 2008 synliggöras mer i verksamhetsplaneringen. Avdelningar och sekretariat ska i planeringen ange vilka EU-grupper man deltar i och vilka mål som finns för arbetet. Syftet är att effektivisera arbetet. Naturvårdsverket har också behandlat frågan om hur olika intressenter ska få information och komma till tals i EU-processerna, bl.a. har webb-konsultationer genomförts även om det fortfarande finns kritik från näringslivet att insynen är otillräcklig.

Internationella sekretariatets arbete med omvärldsbevakning genom den årliga rapporten Utblick är uppskattad inom verket och på Miljödepartementet och ses som ett bra underlag för planeringen.

Det har inte ingått i uppdraget till vår utredning att utvärdera det internationella miljöarbetet i sig och det skulle inte heller rymmas inom tidsramen. Det är dock omvittnat att Sverige bedrivit ett framgångsrikt internationellt arbete i flera miljöfrågor. Den synpunkt som framförts i utredningens referensgrupp, att Miljödepartementets och Naturvårdsverkets arbete på miljöområdet kan ses som ett föredöme för andra politikområden, får stöd också från andra initierade bedömare.

Sveriges förvaltningstradition med små departement och stora myndigheter ställer särskilda krav på samordning och samsyn i arbetet mellan departement och myndighet. Departementet har sitt fokus på rådsarbetet medan myndigheten har ansvaret för arbetet i de expertgrupper som leder fram till ett visst förslag i rådet. Andra länder har oftast större kontinuitet i bemanningen i de två faserna.

Det finns därför för Sverige en viss sårbarhet i växlingen. Och det blir med nödvändighet ett visst dubbelarbete. Det finns därför en diskussion om den nuvarande arbetsfördelningen är ändamålsenlig. Det är dock en diskussion som är generell och griper in i synen på den svenska förvaltningsmodellen och som denna utredning därför inte haft anledning att belysa.

Utredningen bedömer att samarbetet och växlingen i EU-arbetet i huvudsak fungerar väl inom miljöområdet. Utredningens kartläggning och iakttagelser tyder dock på att en del av de problem som påtalades i Naturvårdsverkets egen utredning kvarstår.

5.5.2 Prioriteringar

Övergripande

Utredningens intervjuer visar att det finns skillnader i hur departement respektive verk (och kanske också verket internt) ser på hur EU- och internationellt arbete bör prioriteras. Utredningen har inte haft möjlighet att ringa in hur omfattande bristen på samsyn är. Det verkar dock inte finnas en dialog som får upp prioriteringsfrågorna tillräckligt tydligt på bordet.

Trots att det finns strategier för arbetet inom EU inför ordförändskapet och att en strategi för utvecklingssamarbetet är på gång så kan det ifrågasättas om det finns en riktigt vass strategi för Sveriges miljöarbete inom EU och internationellt. Är utpekandet av vissa prioriterade områden inför verksamhetsplaneringen tillräckligt som svar på den interna utredningens förslag om en kraftsamling och har det varit möjligt att prioritera bort något?

Dialog och styrning sker framför allt inom de olika sakområdena, mellan handläggare för enskilda sakfrågor och mellan sakenheter på departement och verk. Detta kan på många sätt vara effektivt – då vet man bättre vad man talar om i de olika dialogerna. Men prioriteringen mellan sakfrågor kan bli lidande. Det kan också begränsa möjligheterna till erfarenhetsutbyte och lärande mellan sakområdena om hur frågor kan drivas effektivt i EU och internationellt. Utredningens intervjuer tyder på att internationella frågor inte alltid har den högsta prioriteten på verket. Det verkar finnas en tendens inom vissa enheter att prioritera det nationella arbetet. Uppgifter i regleringsbrev och regeringsuppdrag har förtur och

det internationella arbetet kan, om det inte är särskilt specificerat från departementet, bli ett dragspel.

Naturvårdsverkets interna utredning rekommenderade att internationella frågor och EU-frågor regelbundet och minst två gånger per år skulle tas upp vid dialogmöten mellan ledningarna för departement och myndighet. Underlag borde tas fram av Miljödepartementets internationella enhet och Naturvårdsverkets internationella sekretariat. Syftet med dialogen skulle vara att gemensamt diskutera och komma överens om prioriteringar. Det finns inte längre några dialogmöten mellan de två ledningsgrupperna och enligt vad vår utredning kunnat utröna så finns inte heller någon annan regelbunden dialog om övergripande prioriteringar.

Det är utredningens bedömning att departement och verk behöver utveckla former för att tydliggöra och skapa samsyn om övergripande prioriteringar i EU-arbetet och internationellt. Det behöver också bli tydligare vilka förväntningar departementet har på verket som stabsstöd i EU-arbetet och i internationellt arbete. I sammanhanget bör övervägas om de återkommande rekommendationerna i olika utredningar att Sverige bör kraftsamla till vissa prioriterade frågor för att få bra genomslag har beaktats i tillräcklig utsträckning. Ett sätt kan vara att kategorisera frågorna i sådana som är högprioriterade frontfrågor vilka Sverige ska driva aktivt och i bevakningsfrågor där Sverige behöver följa utvecklingen men inte vara lika aktivt i att driva på. En sådan prioritering måste givetvis ses över löpande, eftersom prioriteringarna rimligen bör förändras efterhand.

EU-arbetet

Av naturliga skäl har miljöarbetet inom EU fått stark och successivt ökad uppmärksamhet under det dryga decenniet efter det svenska EU-inträdet. Det har tagit tid innan det sjunkit in hos alla berörda att EU-arbetet också är ett nationellt arbete efter som alla EU-förordningar gäller direkt i de enskilda länderna och alla EU-direktiv ska implementeras nationellt. Där verket tidigare lämnade underlag direkt för regeringens arbete med svensk lagstiftning ska man nu delta i en ofta utdragen process som startar i kommissionens arbets- och expertgrupper och slutar i ministerrådet efter hörande med EU-parlamentet. En av verkets kärnuppgifter att lämna underlag för policyskapande kan numera sägas ha två mot-

tagare dels den svenska regeringen, dels EU-processerna, där det dock givetvis ska ges med regeringens goda minne eller på dess uppdrag. Eftersom det är verkets experter och inte handläggarna på departementet som deltar i dessa tidiga skeden så blir expertens aktivitet avgörande för vilket genomslag svenska förslag och ståndpunkter ska få. Naturvårdsverket deltar sammantaget i ett 80-tal expertgrupper, genomförande kommittéer och rådsarbetsgrupper inom EU enligt den senaste upplagan av internationella sekretariatets omvärldsbevakning Utblick.¹³

Det måste bedömas som en riktig prioritering att departement och verk satsat framför allt på att få fram underlag för prioriteringar i EU-arbetet. Men är dessa prioriteringar tillräckligt långsiktiga? Tar de sikte på bara beslutsfasen eller också på förslagsfasen? Görs en analys av EU-kommissionens kort- och långsiktiga planer som underlag för prioriteringar och strategi för det svenska miljöarbetet i EU?

Det är omvittnat att det är effektivast att arbeta uppströms, dvs. att så tidigt som möjligt söka påverka utvecklingen i EU:s processer. Genomtänkta förslag tidigt i processen är väldigt välkomna för den handläggare i kommissionen som sitter på en viss dossier och ska försöka ge den ett konkret innehåll och ger också tid att argumentera och bearbeta andra deltagande länder. I sammanhanget bör nämnas att verkets interna utredning också framhållit vikten av att vara lyhörd och inte bara driva svenska lösningar, alltså en flexibilitet kring utformningen av förslagen.

Naturvårdsverkets interna utredning pekar på vikten av att vara aktiv också inom andra fora än de miljöpolitiska och menar att verket behöver avsätta mer resurser för att följa andra politikområden som jordbruk, transporter och energi, eftersom besluten inom dessa har stor betydelse för miljöpolitiken. När vår utredning tagit upp den frågan i intervjuer på Naturvårdsverket så har svaret blivit att det är en fråga för Regeringskansliet, att samordningen av EU-arbetet inom olika sektorer måste ske där och att verket inte självt kan tränga sig in i andra sektorerers bevakningsområden.

Vi bedömer att det behövs fortsatt arbete med att ge EU-arbetet dess relevanta tyngd i verkets interna prioriteringar. Denna fråga hänger samman med hur verket bedriver sin långsiktiga planering. Hur ska verket arbeta mest effektivt för att på lång sikt ge möjligheter att nå de svenska miljömålen? I den bedömningen behövs en strategisk

¹³ Naturvårdsverket, 2007c.

analys med medvetna avvägningar mellan nationellt arbete å ena sidan och EU-arbete samt internationellt arbete å andra sidan. Utredningen har intrycket att denna analys behöver utvecklas.

Utvecklingssamarbetet

Naturvårdsverkets interna utredning från 2004 visade att utvecklingssamarbetet var den internationella verksamhet som drog mest resurser på verket om man räknar bort internationell rapportering av miljöövervakning som var i särklass störst. Naturvårdsverkets arbete med att bilateralt bistå andra länder i deras miljöarbete har därefter successivt ökat och omfattar nu drygt hälften av arbetet vid det internationella sekretariatet på Naturvårdsverket. Det kräver också alltmer resurser från verkets olika sakenheter, vilka kan vara svåra att få loss i en arbetsbelastad verksamhet. Detta trots att det följer med pengar i förfrågan om resurser från verkets enheter. Det är en av bakgrunderna till att verket nu under internationella sekretariatets ledning tar fram en strategi för insatserna i utvecklingssamarbetet.

Bakom de ökade satsningarna på bilateralt samarbete ligger en medveten satsning från SIDA, som finansierar verkets arbete att bygga upp ett kompetent stöd i miljöbiståndet till olika länder. En bakgrund till detta är att miljöproblemen blivit mer påtagliga i många länder och att de har fått större insikt om behovet att göra något åt problemen. Miljölagstiftning och uppbyggnad av en effektiv miljöförvaltning är grundstenar för denna strävan och Sverige har ett gott rykte som föredöme i miljöarbetet. Naturvårdsverkets arbete har haft ett fokus mot Europas östländer och Ryssland, vilkas miljöarbete har betydelse för många av Sveriges miljömål, men har på senare år blivit allt mer efterfrågat från andra länder, som i de stora och ekonomiskt snabbväxande länderna Kina och Indien. Dessa länder har stor betydelse för de globalt beroende miljömålen.

En viktig hämsko för att komma till rätta med de allt mer kännbara globala miljöproblemen är att det saknas institutioner som kan verkningsfullt hantera dessa komplexa och långsiktiga utmaningar. Institutioner saknas både internationellt och ofta även nationellt och regionalt. De flesta internationella överenskommelser måste ändå genomföras och följas upp nationellt och lokalt. Fungerande institutioner på dessa nivåer är därför en förutsättning för tro-

värdiga internationella avtal. Ur detta perspektiv måste det bedömas som angeläget att Sverige bidrar till mer effektiv miljölagstiftning och förvaltning, särskilt i länder som har stor påverkan på de globala problemen och stor påverkan också på om de svenska miljömålen kan klaras.

I sammanhanget vill utredningen framhålla att det är väsentligt för trovärdigheten och för en effektiv rådgivning att den egna svenska miljöförvaltningen håller en god standard. Även om vi redan klarat av en stor del av de lokala miljöproblem, som många nyindustrialiserade länder brottas med, så måste de system vi byggde upp för detta underhållas för att upprätthålla det goda resultatet. Det är därför även av detta skäl väsentligt att prövning och tillsyn enligt miljöbalken är effektiv. Dessa frågor behandlas i kapitlen 8 och 9.

Multilaterala konventioner

Det internationella arbetet inom de många multilaterala konventionerna är det som framför allt hamnat i skymundan i arbetet med att ta fram strategier och prioriteringar. Floran är omfattande och behovet av överblick och prioriteringar för de svenska insatserna har diskuterats av och till under lång tid, vilket delvis också återspeglas i olika utredningar.

I samband med utvecklingssamarbetet har frågan rests hur Naturvårdsverket kan stödja andra länder i deras arbete att genomföra olika miljökonventioner. För att bedöma vilka insatser som skulle kunna vara av särskilt intresse har verket i en rapport från hösten 2007 sökt göra en inventering och analys av konventionsarbetet. Av analysen framgår att verket har ett omfattande konventionsarbete, men att någon samlad bild inte kan ges eftersom det inte gått att få fram underlag från alla enheter på verket. Några iakttagelser är att det inte finns någon central samordning av konventionsarbetet, att det ibland råder olika uppfattningar om verket har ansvaret att driva en fråga eller om detta ligger på departementet, att rutinerna för internt samråd kan ifrågasättas, att målen för arbetet ibland uppfattas som otydliga eller otillfredställande och att verkets webbpresentation av de konventioner verket arbetar med har brister.

Enligt uppgift har Miljödepartementet nu tagit fram en lista över vilka konventioner som Naturvårdsverket har ansvar för och inom verket pågår ett arbete med att tydliggöra vilka sakenheter som

har huvudansvar för vilka konventioner. Verket har också sett ut ansvariga jurister för de olika konventionerna.

Som tidigare nämnts görs ofta sakområdesvis en fördelning av ansvaret för arbetet i olika konventioner mellan departement och verk. Intrycket är inte att det också i det sammanhanget görs en prioritering av hur mycket resurser som bör satsas på olika konventioner.

Våra intervjuer i verket visar att det i varje fall inom vissa avdelningar skett både bortprioriteringar och upprioriteringar i konventionsarbetet. Klimatfrågan har uppgraderats. För att klara detta och andra frågor som prioriteras i verket (konsekvensanalyser och miljöekonomi) så har Klimatavdelningen prioriterat ner arbetet med hållbar utveckling och arbetet med FN:s Kommission för hållbar utveckling (CSD) liksom arbetet med hållbara konsumtions- och produktionsmönster.

Utredningen bedömer att det behövs en bättre analys av vad Sverige vill uppnå och kan åstadkomma inom ramen för olika multilaterala konventioner på miljöområdet. Koppling bör göras till EU-arbetet och till arbetet i olika internationella regionala organ. Var bör en fråga drivas och i vilken ordning? Analysen kan eventuellt knytas till den utredning som Miljömålsrådet efterlyser för hur miljömålets internationella koppling kan synliggöras och införlivas i miljömålssystemet. Inom ramen för miljömålsarbetet bör också vara möjligt att föra en sektorsövergripande dialog om hur Sverige bäst ska påverka utvecklingen också inom annat för miljöproblemen viktigt internationellt arbete än det rena miljöarbetet, dvs. hur beaktas miljöfrågor i internationellt arbete inom t.ex. IMO eller WTO. Särskilt viktigt är att beakta handelsfrågorna. Denna typ av utredningar och analyser bör vara uppgifter för den nya myndighet som utredningen föreslår ska inrättas enligt vad som behandlas i kapitel 6.

5.5.3 Arbetssätt och genomslag

En intressant fråga är om de olika rekommendationer om hur internationellt arbete bedrivs bäst strategiskt och taktiskt, som framkommit i olika utredningar och också i Naturvårdsverkets EU-strategi, gett effekter i det faktiska agerandet. Finns för olika prioriterade frågor genomtänkta strategier för hur man får gehör och för behovet att skapa allianser och att avväpna motstånd?

Sverige har, som nämnts, varit framgångsrikt internationellt inom vissa miljöområden. Försurningsfrågor och kemikaliarbetet brukar nämnas liksom arbetet med luftvårdskonventionen (LRTAP) och Montrealprotokollet. Även klimatarbetet har haft en stark svensk influens, särskilt arbetet i den internationella klimatpanelen IPCC. Från dessa områden finns lärdomar att dra. I samtliga fall har Sverige legat långt framme med egna åtgärder och det internationella arbetet har bedrivits envetet, strategiskt och långsiktigt.

Genombrott i miljöfrågor har kunnat ske när det funnits möjlighet till tekniska och juridiska lösningar samtidigt som allmänhet och media drivit på och politiker varit beredda att fatta nödvändiga beslut. I det internationella arbetet kompliceras möjligheterna till genombrott av kulturella och systemmässiga skillnader, av olika naturliga förutsättningar och hur maktförhållanden är kopplade till vinnare och förlorare i en förändringsprocess. Allmänt kan dock sägas att följande förutsättningar verkar vara viktiga för att få genomslag för en handlingslinje: konsensus om problemen, ledarskap, drivande aktörer, kritisk massa (genomslag i media och politik) samt tekniska eller andra lösningar på problemet som accepteras hos genomförande aktörer.

Sverige kan ta ledningen, eventuellt tillsammans med andra nordiska länder, på några prioriterade områden. För att det arbetet ska nå framgång behövs dock både att Sverige satsar erforderliga resurser och att det finns en genomtänkt strategi för arbetet. En systematisk genomgång av lärdomar från tidigare framgångsrikt internationellt arbete bör göras som utgångspunkt för strategiarbetet.

5.5.4 Resurser

I Naturvårdsverkets interna rapport bedöms att EU-arbetet kommer att öka i omfattning på grund av de mer omfattande konsultationer som EU-kommissionen har med olika medlemsländer och på grund av utvidgningen som gör arbetet i Ministerrådet tyngre. Miljömålsrådet skriver i den senaste fördjupade utvärderingen att det krävs omfattande insatser både nationellt och internationellt om miljömålen ska kunna nås.

Utredningen instämmer i den allmänt utbredda åsikten inom såväl Miljödepartementet som inom Naturvårdsverket att mer resurser behöver satsas på det internationella arbetet. Naturvårdsverket har förstärkt sitt klimatarbete med några anställda. Utredningen menar

att det kan ifrågasättas om detta är tillräckligt med tanke på frågans vikt och dess prioritet inför det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009.

Havsmiljöfrågorna, som ju är prioriterade både av regeringen och av Naturvårdsverkets GD inför verksamhetsplaneringen, har getts ökad tyngd i verket genom att en särskild enhet skapats. En motsvarande upprioritering i EU- och internationellt arbete tycks inte ha skett. EU-arbetet är mycket viktigt, t.ex. fiskepolitiken och de marina och maritima strategierna. EU har också i och med utvidgningen ökat i betydelse för det prioriterade arbetet med att förbättra miljön i Östersjön. Havsmiljöområdet är ett område där utredningen sett att EU- och internationella insatser behöver öka.

Utredningen bedömer att medel motsvarande fem nya tjänster bör tillföras förvaltningsanslaget för EU- och internationellt arbete inom dessa två prioriterade sakområden. I den dialog om övergripande prioriteringar som bör föras mellan departement och verk enligt utredningens resonemang i kapitel 4 och även genom den särskilda utredning som föreslås i det följande får bedömas om det kan behövas ytterligare förstärkningar. För att insatserna ska få önskad utdelning krävs en genomtänkt strategi inte bara för vilka frågor som ska prioriteras utan också för hur frågorna bör drivas.

En delvis annan fråga är hur verket ser till att resurser fredas för internationellt arbete. I det internationella arbetets karaktär ligger att det av och till behövs akuta insatser i de ibland oförutsägbara förhandlingsprocesser med snabba återkopplingar som bedrivs särskilt inom EU men också i vissa internationella förhandlingar. Från verksledningen har på direkt fråga framförts att verket inte avsätter resurser för detta i sin verksamhetsplanering utan att det får lösas genom omprioriteringar när sådana frågor dyker upp. Det varierar naturligtvis var i organisationen behovet av akuta insatser dyker upp, och det kan därför vara svårt att fördela en sådan resurs ut på avdelningar. Men det förefaller ändå, enligt utredningens uppfattning, rimligt att inte in-teckna alla resurser för annat arbete, när man nu vet att akutbehov kommer att dyka upp.

5.5.5 Förslag

Den interna utredning som Naturvårdsverket gjorde åren 2003-2004 betraktas nu som obsolet i organisationen. Det är snart 20 år sedan Sveriges internationella arbete på miljöområdet genomlystes i

en extern utredning. Med tanke på att EU-inträdet förändrat förutsättningarna och att det internationella arbetet blivit allt viktigare och kräver än mer av sektorsövergripande insatser kan det vara dags för en ny sådan översyn.

Miljömålsrådet har föreslagit en *utredning* om de internationella frågornas koppling till miljömålen. Vi stödjer Miljömålsrådets förslag. Utredningen bör inkludera överväganden om prioriteringar och behovet av kraftsamling samt en analys av lärdomar från tidigare framgångar. Analysen bör omfatta också överväganden om spelet mellan åtgärder i Sverige och möjligheterna till genomslag i EU och internationellt. En annan viktig fråga är hur miljöfrågor beaktas och drivs i andra organ än de direkt miljörelaterade inom EU och i internationella sammanhang.

Utredningen bör kopplas till eller genomföras som ett underlag till den översyn av ansvarsfördelning och organisation för det svenska miljöarbetet som föreslagits i kapitel 2.

Strategier och prioriteringar behöver utvecklas både övergripande och för olika sakfrågor. Det är väsentligt att det finns en *samsyn* mellan regering och myndigheter. Utredningen föreslår att Miljödepartementet tar initiativ till en mer övergripande dialog med Naturvårdsverket om prioriteringar och att det klargör förväntningarna på verkets expertstöd i EU och internationellt. Ett förslag är att peka ut frontområden och bevakningsområden. De prioriteringar och strategier som tas fram bör vara levande dokument vilka regelbundet ses över i dialog mellan departementet och verket, t.ex. i samband med mål- och resultatdialogen.

En viktig fråga är också att utveckla *strategier som är tillräckligt långsiktiga* för att förutse vilka initiativ som bör tas nu i EU:s olika expert- och arbetsgrupper om man vill nå ett visst resultat om flera år i beslutsprocesserna i ministerrådet. En av rekommendationerna i Naturvårdsverkets interna utredning var att ta fram flerårsplaner för det internationella arbetet. De bör kunna samordnas med de fleråriga mål- och strategiperioder för styrningen som föreslagits i kapitel 4.

Det behövs också strategier för hur frågorna ska drivas. Den offentliga utredningen från år 1990 föreslog att *riktlinjedokument* skulle tas fram. Där skulle anges vilka krav som ska drivas i vilka sammanhang och med en analys av andra länders positioner och strategiska arbetssätt för att skapa allianser eller avvärja motstånd.

Resurserna för Naturvårdsverkets EU- och internationella arbete bör förstärkas med fem tjänster i huvudsak för arbete med klimat och havsmiljöfrågor.

Miljömålsrådet framhåller att möjligheterna att nå miljömålen i hög grad är beroende av internationella lösningar. Det behövs *tvärsektoriella strategier* som omfattar alla EU- och internationella sammanhang som är relevanta och viktiga för att nå utpekade mål. Miljömålsarbetet inbegriper sektormyndigheterna och därmed de olika myndigheter som representerar Sverige i sektorskopplade EU och internationella forum. Det är därför ändamålsenligt att i arbetet med åtgärdsstrategierna inom miljömålsprocessen också ta fram strategier för genomslag i EU och internationellt. I kapitel 6 föreslås en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av miljömålen och miljöarbetet. Myndigheten, som ska inbegripa Miljömålsrådet, föreslås få ansvar för de tre åtgärdsstrategierna i miljömålsarbetet och är därför ett lämpligt organ för att föra en diskussion om sektorsövergripande strategier för EU- och internationellt arbete och att ge förslag till regeringen. Den utredning, som vi föreslår, bör kunna ge ett bra underlag för det fortsatta arbetet i Miljömålsrådet och inom den nya myndigheten.

6 Miljömålssystemet

Förslag

- Skapa en ny myndighet, Miljömålsinstitutet, för utvärdering samt samordning och strategisk utveckling av miljömålsarbetet. Myndigheten ska även revidera myndigheternas allmänna miljöarbete. Miljömålsinstitutet ska ha en stark forskningsanknytning med ett forskarråd som stöd till myndighetens ledning.
- Omvandla Miljömålsrådet till ett rådgivande organ och flytta det från Naturvårdsverket till Miljömålsinstitutet. Flytta det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald från Naturvårdsverket till Miljömålsinstitutet.
- Flytta beslutanderätten för medlen för miljömålsuppföljning till Miljömålsinstitutet. Även andra myndigheter och organisationer än Miljömålsrådets medlemmar ska kunna få bidrag till projekt.
- Ge Miljömålsinstitutet ett administrativt samordningsansvar för de tre åtgärdsstrategierna. Arbetet med åtgärdsstrategierna ska fortgå även mellan de fördjupade utvärderingarna.
- Inlemma Expertgruppen för miljöstudier i Miljömålsinstitutet.
- Ta bort Naturvårdsverkets övergripande ansvar för miljömålsarbetet samt samordningsansvaret för kretsloppsstrategin ur verkets instruktion.
- Ersätt den årliga uppföljningen av miljömålen med en halvtidsrapport mellan de fördjupade utvärderingarna.
- Förstärk informationsarbetet kring miljömålssystemet med specialanpassad information för olika målgrupper.

6.1 Bakgrund

Systemet med miljö kvalitetsmål är grundstenen för Naturvårdsverkets arbete. Enligt 1 § i verkets instruktion ska miljö kvalitetsmålen vara vägledande i verkets huvuduppgift: att främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. Miljö målssystemet godkändes av riksdagen i april 1999 med anledning av regeringens proposition *Svenska miljömål – miljö politik för ett hållbart Sverige*.¹ År 2001 beslutade riksdagen om delmål, åtgärder och strategier för att nå miljö kvalitetsmålen enligt regeringens förslag i propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.²

I nuläget finns 16 miljö kvalitetsmål, med 72 tillhörande tidsatta delmål. För varje miljö kvalitetsmål finns en ansvarig myndighet utsedd, se tabell 6.1. Den miljömålsansvariga myndigheten ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information av sitt/sina miljö kvalitetsmål. Utredningen kommer i den fortsatta texten att använda sig av begreppen ”miljö mål” och ”miljö kvalitetsmål” som synonymer.

Tabell 6.1 Miljö kvalitetsmålen och ansvariga myndigheter

Miljö kvalitetsmål	Ansvarig myndighet
Begränsad klimatpåverkan	Naturvårdsverket
Frisk luft	Naturvårdsverket
Bara naturlig försurning	Naturvårdsverket
Giftfri miljö	Kemikalieinspektionen
Skyddande ozonskikt	Naturvårdsverket
Säker strålmiljö	Statens strålskyddsinstitut
Ingen övergödning	Naturvårdsverket
Levande sjöar och vattendrag	Naturvårdsverket
Grundvatten av god kvalitet	Sveriges geologiska undersökning
Hav i balans samt levande kust och skärgård	Naturvårdsverket
Myllrande våtmarker	Naturvårdsverket
Levande skogar	Skogsstyrelsen
Ett rikt odlingslandskap	Jordbruksverket
Storslagen fjällmiljö	Naturvårdsverket
God bebyggd miljö	Boverket
Ett rikt växt- och djurliv	Naturvårdsverket

¹ Prop. 1997/98:145, bet 1998/99MJU6, rskr 1998/99:18.

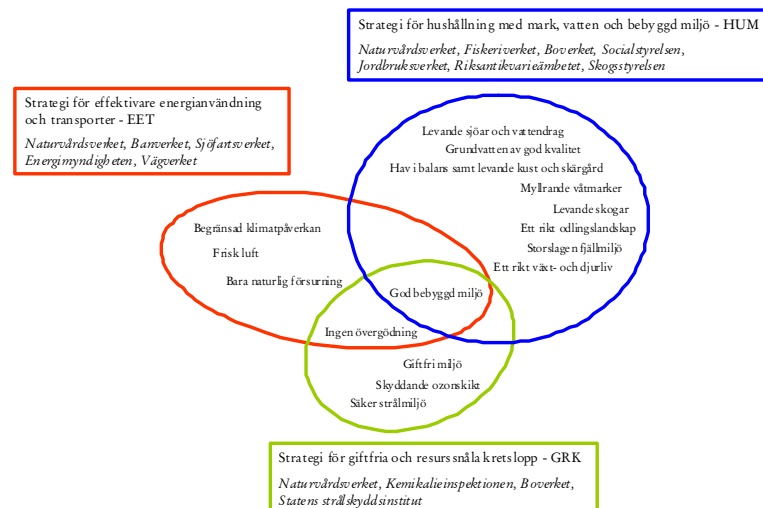
² Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36.

Delmålsansvaret kan ligga på andra myndigheter än den miljömålsansvariga myndigheten, men den senare samordnar arbetet med underlag för uppföljning och utveckling av målet. För samråd och samverkan myndigheterna emellan i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen finns ett särskilt råd inrättat inom Naturvårdsverket, Miljömålsrådet. Rådet gör en årlig uppföljning och rapportering av tillståndet i miljön och sammanställer också underlag till regeringens fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet, vilken sker vart fjärde år. Underlaget för rådets arbete utgörs av rapporter från de miljömålsansvariga myndigheterna samt länsstyrelser och myndigheter med särskilt sektorsansvar. Detta rapporteringsansvar specificeras i respektive myndighets instruktion. Den fördjupade utvärderingen följs av en proposition som anger inriktningen för miljömålsarbetet de kommande fyra åren. Genom Miljömålsrådet förtydligas det gemensamma myndighetsansvaret för miljömålsfrågorna. Naturvårdsverket har enligt 2 § i NV-instruktionen ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor samt utpekat ansvar för tio av målen (se tabell 6.1).

För att samordna och effektivisera arbetet med att nå de 16 miljökvalitetsmålen har tre strategier skapats, Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp (GRK), Strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (HUM) och Strategin för effektivare energianvändning och transporter (EET). För varje strategi har ett antal av de olika miljökvalitetsmålen utpekats som särskilt viktiga (se figur 6.1), men även övriga miljökvalitetsmål kan beröras i varierande omfattning. De tre strategierna ska bidra till att man utnyttjar kostnadseffektiva åtgärder som på både kort och lång sikt kan bidra till att uppnå flera miljökvalitetsmål eller delmål samtidigt och som kan bidra till att uppnå även andra politiska mål. Tanken med strategierna är att arbeta på tvären mellan de olika miljömålen och hitta synergieffekter i de olika åtgärdsförslagen, att lyfta fram målkonflikter samt att bedöma åtgärdsbehoven utifrån ett helhetsperspektiv. Arbetet med åtgärdsstrategierna har i praktiken skett i samband med de fördjupade utvärderingarna. För GRK-strategin finns en utpekad ansvarig myndighet, nämligen Naturvårdsverket enligt 3 § i verkets instruktion. De två övriga strategierna hanteras genom myndighetssamarbete, med Naturvårdsverket som administrativt samordningsansvarig. EET-strategin har tagits fram i samarbete med sektorsmyndigheterna, trafikverket och energimyndigheten. I strategirapporterna, som levereras till Miljömålsrådet i samband med den fördjupade

utvärderingen, lyfter de involverade myndigheterna fram de mest väsentliga åtgärdsförslagen från de olika miljömålsrapporterna och kopplar ihop förslagen i olika paket.

Figur 6.1 De tre åtgärdsstrategierna



Miljöpolitiken bedrivs integrerat i sektorer även utanför det specifika politikområdet *Allmän miljö- och naturvård*, t.ex. inom Vägtrafik, Utvecklingssamarbete etc. (se även kapitel 2). Det innebär att sektorernas övergripande mål också innefattar miljöpolitiska mål för sektorn. Utgångspunkten är att miljöproblemen inte kan lösas enbart av de traditionella miljöaktörerna. Därför har 18 myndigheter ett utpekat sektorsansvar för hållbar ekologisk utveckling, nämligen Banverket, Boverket, Statens energimyndighet, Fiskeriverket, Försvarsmakten, Statens jordbruksverk, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Luftfartsstyrelsen, Läkemedelsverket, Myndigheten för skolutveckling, Verket för näringslivsutveckling, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Statens räddningsverk, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete, Sjöfartsverket och Vägverket.³ Sektorsansvaret innebär att myndigheten ska genomföra åtgärder för att aktörerna inom sektorn ska

³ Prop. 2004/05:150, bet 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:49.

integrera miljöfrågorna i sin verksamhet. Myndigheternas arbete ska ske kopplat till miljökvalitetsmålen och en rapport ska lämnas till Miljömålsrådet inför den fördjupade utvärderingen.

De 16 miljökvalitetsmålen utarbetades utifrån fem grundläggande miljövärden: människors hälsa, den biologiska mångfalden och naturmiljön, kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, ekosystemets långsiktiga produktionsförmåga, samt en god hushållning med naturresurser. För att tillgodose de grundläggande värdena i miljömålsarbetet finns även tre övergripande miljömålsfrågor som komplement till miljömålen.

De utsedda ansvariga myndigheterna är:

- Hälsöfrågor – *Socialstyrelsen*
- Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader – *Boverket*
- Kulturmiljön – *Riksantikvarieämbetet*

Något väl utarbetat system för hur arbetet med de övergripande miljömålsfrågorna ska ske finns dock inte ännu, t.ex. skriver Socialstyrelsen i en rapport att "Hälsa som ett grundläggande värde för hela miljömålssystemet är inte särskilt synligt i miljömålsarbetet".⁴

Länsstyrelserna har det regionala ansvaret för alla miljökvalitetsmål utom Levande skogar, där Skogsstyrelsen är ansvarig. Länsstyrelserna ska samordna det regionala arbetet med miljömålen och regionalisera de nationella målen, svara för regional uppföljning och verka för att målen nås i länen. Alla länsstyrelser har antagit regionala miljömål baserade på de nationella miljökvalitetsmålen. De regionala målen kan skilja sig från de nationella både vad gäller delmål och målar, och det förekommer även egna regionala mål för t.ex. ekologisk produktion. Dessutom medför flera av de nationella miljömålen en operativ verksamhet för länsstyrelserna. För att samordna länsstyrelsernas arbete har ett samverkansorgan, RUS (Regionalt Uppföljningssystem) bildats som har som huvudmål att utveckla ett gemensamt uppföljningssystem för de nationella miljömålen. De fem vattenmyndigheterna⁵ har ett övergripande mål om god ekologisk och vattenkemisk status i allt inland-, kust- och grundvatten som står i samklang med de vattenrelaterade miljökvalitetsmålen. Vattenmyndigheterna samordnar arbetet i

⁴ Hälsöfrågor, en självklar del av miljöarbetet – Området hälsa i den fördjupade utvärderingen av de svenska miljömålen 2007, Socialstyrelsen, Artikelnr 207-103-8.

⁵ Riksdagen beslutade i mars 2004 att Sverige ska delas in i fem vattendistrikt. En länsstyrelse i varje vattendistrikt har utsetts till vattenmyndighet.

vattendistriktet och fastställer miljö kvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram som påverkar mark- och vattenanvändningen i distriktet.

Kommunerna har ingen skyldighet att slå fast lokala miljömål, men en undersökning från år 2006⁶ visar att 84 % av landets kommuner arbetar med miljömål. I de flesta kommuner sker detta i samarbete med länsstyrelsen.

Miljömålsrådet är reglerat i 10–12 §§ i NV-instruktionen och ska enligt denna:

1. varje år göra en samlad uppföljning, bedömning och rapportering till regeringen i fråga om utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen och i fråga om det regionala miljömålsarbetet,
2. sammanställa och lämna underlag till regeringens återkommande fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet, inklusive ekonomisk uppföljning av arbetet, belysning av målkonflikter samt konsekvensanalyserade förslag till kostnadseffektiva åtgärder och styrmedel,
3. svara för övergripande information om miljömålsarbetet,
4. verka för en övergripande samordning av den regionala anpassningen av miljö kvalitetsmålen,
5. fördela medel som behövs för uppföljningen av miljö kvalitetsmålen och för miljöövervakningen samt viss internationell rapportering, och
6. samråda med berörda myndigheter och ge dem den vägledning som de behöver för sin miljömålsrapportering.

I Miljömålsrådet sitter 17 generaldirektörer eller motsvarande nivå från miljö målmyndigheter, sektorsmyndigheter och länsstyrelser. Ordföranden är fristående och representerar inte någon av myndigheterna. Sex experter som representerar kommuner, landsting, ideella miljöorganisationer och näringslivet ska bistå Miljömålsrådet i dess arbete. Kansliet till rådet är placerat på Naturvårdsverket, med fem fast anställda handläggare. Det finns två beredningsgrupper – en för miljö måluppföljning och en för miljöövervakning. Dessa grupper bereder de ärenden som ska upp i rådet, inklusive medelsfördelning. I beredningsgrupperna ingår representanter för alla de myndigheter som finns med i rådet men därutöver ytterligare några sektorsmyndigheter. Rådet sammanträder ca tre gånger per år och beredningsgrupperna träffas alltid före dessa

⁶ Kommunernas miljö målarbete, Naturvårdsverkets rapport 5653.

möten. Medlen för miljömålsuppföljning fördelas utifrån rådets inriktningsbeslut i syfte att utveckla miljömålssystemet till de myndigheter och organisationer som är knutna till Miljömålsrådet. Miljöövervakningsmedlen fördelas till de tio nationella miljöövervakningsprogrammen samt regional miljöövervakning i nära samarbete med Naturvårdsverket.

6.2 Problemområden

Miljömålssystemet har stor legitimitet. De personer utredningen har intervjuat har uteslutande uttalat sig positivt om systemet i stort. Systemet ger en kontinuitet och långsiktighet i miljöpolitiken och de inblandade myndigheterna ser det som en styrka att det finns gemensamma mål att arbeta mot. Även internationellt väcker miljömålssystemet ett positivt gensvar. På en mer detaljerad nivå har utredningen emellertid identifierat ett antal problemområden:

En oberoende utvärdering saknas

Miljömålsrådet har till uppgift att sammanställa underlaget inför den fördjupade utvärderingen vart fjärde år, inklusive att lämna förslag till åtgärder och utveckling av systemet. Genom att Miljömålsrådet utgörs av miljö- och sektorsmyndigheterna tydliggörs ett gemensamt ansvar för miljömålsfrågorna men samtidigt försvåras möjligheten att objektivt granska det arbete som myndigheterna har utfört på miljömålsområdet. Den fördjupade utvärderingen styrs av de myndigheter som ansvarar för genomförandet av miljömålsarbetet, vilket ökar risken för att kritiska synpunkter mildras och obekväma förslag förkastas. I den uppföljning och utvärdering som görs idag jämförs utvecklingen av miljötillståndet med vad som anges i miljömålen. Genom uppföljningen av delmålen sker dessutom en viss uppföljning av åtgärdsarbetet och av hur arbetet med målen har utvecklats. Den fördjupade utvärderingen täcker emellertid inte allt miljöarbete. En mer processinriktad uppföljning där man granskar hur arbetet organiseras saknas liksom en utomstående bedömning av miljöanpassningen i de olika myndigheternas verksamhetsfält. Även om Naturvårdsverket enligt 4 § i sin instruktion ska

vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna och andra centrala, regionala och lokala myndigheter och vid behov föreslå åtgärder för miljömålsarbetets, tillsynsarbetets och det övriga miljöarbetets utveckling

har det i utredningens intervjuer på verket framkommit att man internt inte uppfattar att verket har ett uppdrag att utvärdera andra myndigheters miljöarbete.

Förutom den fördjupade utvärderingen via Miljömålsrådet finns ytterligare organ med utvärderande uppgifter som påverkar miljöpolitiken och miljömålsarbetet. Riksrevisionen har som uppdrag att granska regeringen och dess myndigheter och har sedan sitt inrättande 2004 genomfört ett antal studier kring bl.a. miljömålsrapporteringen⁷ och tillsyn av avfallsförbränningen.⁸ Bland regeringsnära organ kan nämnas Miljövårdsberedningen som ger råd till regeringen i aktuella frågor med miljöanknytning, Expertgruppen för miljöstudier som studerar samhällsekonomisk effektivitet i användningen av offentliga medel med miljömässiga konsekvenser och Kommissionen för hållbar utveckling som arbetar för att stärka samverkan och fördjupa analysen av frågor som rör hållbar utveckling. En mer systematisk, regelbundet återkommande miljörevision saknas dock.

Otydligt förhållande mellan Naturvårdsverket och Miljömålsrådet

Det faktum att Naturvårdsverket enligt sin instruktion har ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor samtidigt som Miljömålsrådet, som i NV-instruktionen är utpekad som ett särskilt beslutsorgan, ska göra en samlad uppföljning och utvärdering lämnar utrymme för olika tolkningar av ansvarsfördelningen inom miljömålssystemet. Både inom Naturvårdsverket och hos andra myndigheter och organisationer råder delade meningar om vilket ansvar Naturvårdsverket respektive Miljömålsrådet har och hur de två förhåller sig till varandra. Vissa menar att Miljömålsrådet är det organ som ska ha helhetsgreppet och utvärdera miljöarbete, andra pekar på att Naturvårdsverket har samordningsansvaret för miljöarbetet. Det är inte heller självklart huruvida Miljömålsrådet ska ses som en del av Naturvårdsverket eller som en självständig organisation – det är en av de nackdelar som finns med särskilda

⁷ RiR 2005:1 *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite.*

⁸ RiR 2005:4 *Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen?*

beslutande organ inom en myndighet (se även kapitel 11). Vissa av oklarheterna har minskat efter hand i takt med att verksamheten utvecklats och rådet hittat sina arbetsformer. Miljömålsrådets kansli har emellertid i grunden dubbla lojaliteter; kansliets uppdragsgivare är Miljömålsrådet samtidigt som Naturvårdsverket fungerar som arbetsgivare. Detta kan försvåra Miljömålsrådets möjlighet att inta en självständig ställning gentemot Naturvårdsverket.

Miljömålsarbetet upplevs som administrativt tungt

En årlig rapport kring miljömålsarbetet och ett stort arbete med att ta fram underlaget till den fördjupade utvärderingen vart fjärde år gör att en del av de intervjuade uttryckt farhågor att miljömålsarbetet riskerar att bli en papperskvarn, där rapporterna får större fokus än själva åtgärdsarbetet. Länsstyrelserna har haft i uppdrag att förutom det underlag som levereras till Miljömålsrådet även rapportera kring sitt miljömålsarbete direkt till regeringen varje år. Detta uppdrag har varit en kvarleva från ett separat regeringsbeslut år 1998, dvs. innan miljömålssystemet kommit riktigt på plats. Flera intervjuade har gett synpunkter på att detta uppdrag är överflödigt i och med Miljömålsrådets rapporter. Samtidigt vittnar flera miljömålsmyndigheter om att de inte upplever sina uppdrag att ta fram underlag till den årliga rapporteringen som särskilt betungande, det stora arbetet sker inför den fördjupade utvärderingen.

Övergripande miljömålsfrågor – otydligt system som inte fått fullt genomslag

För utomstående, och i viss mån även för de involverade myndigheterna, är begreppen övergripande miljömålsfrågor och grundläggande miljövärden otydliga. Det är svårt att på ett lättfattligt sätt beskriva hur dessa förhåller sig till miljömålsarbetet i övrigt. Miljömålsrådet anser att förhållandet mellan dem bör tydliggöras och att man bör överväga möjligheten att förenkla systemet.⁹ Även systemet med åtgärdsstrategierna har haft brister där det varit otydligt om åtgärdsförslag ska lämnas inom åtgärdsstrategiarbetet. Inledningsvis saknades tydligt utpekat ansvar för strategierna och

⁹ Miljömålsrådet 2008.

inför den fördjupade utvärderingen år 2004 lämnades ingen rapport från HUM-strategin. Åtgärdsstrategiernas roll har emellertid förtydligats inför den andra fördjupade utvärderingen och Miljömålsrådet anser att arbetet med att gå igenom och analysera åtgärder och styrmedel i de tre åtgärdsstrategierna ger väsentliga mervärden, bättre möjligheter att prioritera och få överblick och även att se synergier och konflikter med andra samhällsintressen.¹⁰

Kunskaperna om miljömålen är dåliga utanför myndighetsfären

I propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* skriver regeringen:

För att arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen skall bli framgångsrikt är det viktigt med ett medborgerligt engagemang och deltagande. Insikten och kunskapen om såväl målens betydelse som behovet av insatser behöver utvecklas tillsammans med medborgarna.¹¹

En av Miljömålsrådets uppgifter är att svara för övergripande information om miljömålssystemet. Huvudinriktningen för rådets information och kommunikation utgår från den rapportering som görs till regering och riksdag. En andra huvudinriktning är särskilda satsningar för att nå ut till målgrupper i syfte att genom deras verksamhet nå målen,¹² vilket exempelvis sker via miljömålsportalen på webben. Målansvariga myndigheter har ett informationsansvar för sina respektive mål. I utvärderingar från åren 2004¹³ och 2007¹⁴ har framkommit att det utanför myndighetsfären råder en bristande kännedom om miljö kvalitetsmålen. Trots det ökade mediala intresset för bl.a. klimatfrågan har Miljömålsrådets material ännu inte fått någon större spridning utanför myndighetsfären.

Miljömålssystemet är ett nationellt system

Miljömålssystemet är ett nationellt system och har ingen tydlig koppling till den internationella agendan, möjligen med undantag för vattendirektivet. De nationellt målansvariga myndigheterna ger

¹⁰ Ibid.

¹¹ Prop. 2004/05:150.

¹² Miljömålsrådets informations- och kommunikationsstrategi, beslut 2005-04-12.

¹³ Salino & Faugert (2004).

¹⁴ Miljömålsrådet 2008.

stöd till länsstyrelserna i mycket varierande grad och länsstyrelserna efterfrågar bättre vägledning i det regionala arbetet för miljömålen.¹⁵ Till utredningen har också förts fram synpunkter på att det inte finns några riktlinjer för hur miljömålen ska kunna brytas ner i relevanta regionala och lokala mål eller anpassas för näringslivet.

6.3 Ansvarsfördelning och utvärdering inom miljömålssystemet

6.3.1 Överväganden

I Ansvarskommitténs betänkande¹⁶ finns förslag om att regionkommuner ska överta länsstyrelsernas uppgift att regionalt anpassa, konkretisera och verka för de nationella miljö kvalitetsmålen. Ansvarskommittén menar att det skulle underlätta arbetet med att integrera miljömålen i den regionala utvecklingsplaneringen och förstärka kopplingarna mellan det regionala arbetet för miljömålen och det regionala utvecklingsarbetet. Vår utredning tar inte ställning till Ansvarskommitténs förslag i denna del.

Utredningen anser att en mer systematisk miljörevision kan stärka miljöarbetets genomslag inom sektorsmyndigheterna och även vitalisera arbetet inom miljöförvaltningsmyndigheterna.

För att etablera en mer systematisk revision skulle ett alternativ kunna vara att en befintlig utvärderingsorganisation ges ett permanent miljörelaterat uppdrag inom den ordinarie granskningsverksamheten. Riksrevisionen är dock en myndighet under riksdagen och ska inte täcka regeringens behov av utvärdering och revision. Statskontoret har till uppgift att utvärdera och följa upp statlig och statligt finansierad verksamhet och arbetar direkt på regeringens uppdrag. Utredningen ser emellertid ett behov av en självständig, permanent och fortgående bevakning av miljöområdet och bedömer att ett utvidgat ansvar för Statskontoret inte är den mest lämpliga lösningen.

Ett annat alternativ är att lägga ett tydligt utvärderingsansvar på en enskild myndighet. Under 1990-talet inleddes en trend inom svensk statsförvaltning att inrätta fristående analys- och utvärderingsmyndigheter. Utvärderingsmyndigheterna har en hög

¹⁵ Ibid.

¹⁶ SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.

grad av självständighet och ofta en stark forskningsanknytning, vilket medför att rapporterna kan hålla hög kvalitet och tillföra opartiskhet och mångfald i beslutsunderlag till departementen. Den producerade informationen utgör ofta en resurs för alla som är intresserade av policyutveckling vilket kan bidra till att höja nivån på den allmänna debatten och öka ”intensionsdjupet i politiken”.¹⁷ Exempel på fristående utvärderingsorgan är:

- Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)
- Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)
- Institutet för utvärdering av internationellt utvecklings-samarbete (SADEV)
- Brottsförebyggande rådet (BRÅ)
- Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU)
- Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)
- Statens livsmedelsekonomiska institut (SLI)
- Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS)

I en rapport¹⁸ om förutsättningarna för ett utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet diskuterades framgångsfaktorer för utvärderingsmyndigheter:

1. En viktig faktor för att klara objektivitetskrav i utvärderingsarbetet är självständighet som bör säkras institutionellt, professionellt och finansiellt. Den professionella självständigheten är hög i universitetsvärlden där integritet i kunskap och analys värderas högt.
2. Forskningsinslaget framhålls också som en viktig faktor för att höja kvaliteten i rapporterna. En förutsättning för att kunna framföra obekväma resultat är att metodiken är oklanderlig. Utbytet inom forskarvärlden bidrar med värdefull kvalitetsgranskning och perspektiv för framtida utvärderingar.
3. Utvärderingsmyndigheten måste också behålla pluralism i ansatsen eftersom utvärderingen utöver forskning även innehåller uppföljning, revision och processanalys.
4. Myndigheten bör vara producerande och inte bara beställande, för att kunna diskutera på en jämställd fot med de ledande instituten för forskning och utvärdering. Myndigheten måste därmed vara stor nog att uppnå en kritisk massa av egen analytisk kompetens.

¹⁷ Molander (2004).

¹⁸ Ibid.

5. Huruvida utvärderingsmyndigheten ska ge åtgärdsförslag eller låta resultaten tala för sig själva bör övervägas. Den senare ansatsen undviker att myndigheten binder sig till en viss handlingslinje.
6. Slutligen måste spridning av information vara högt prioriterad och anpassas till mottagaren.

Inte alla utvärderingsorgan är forskningsorienterade och uppgifter som t.ex. ansvar för statistik och databaser varierar. Vidare varierar inslagen av operativa uppgifter och endast vissa institut är ålagda att komma med konkreta åtgärdsförslag till regeringen. Det finns också en variation i storlek, finansiellt och resursmässigt. I rapporten uppskattas att ett medelstort utvärderingsinstitut har ungefär 25 anställda och en årsbudget på 20–25 mkr.¹⁹

Det finns även exempel på förslag att skapa större myndigheter med ett mer renodlat utvärderingsansvar. Skolmyndighetsutredningen föreslår t.ex. att antalet skolmyndigheter ska minska till tre, där ett nytt Skolverk ska få en inriktning mot uppföljning, analys och utvärdering samt styrande och generellt stödjande uppgifter.²⁰ I prop. 2007/08:78 *En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft* föreslår regeringen att Nutek, Glesbygdsverket och ITPS ska läggas ner. Istället ska två nya myndigheter inrättas, en med ”ansvar att främja entreprenörskap och företagens konkurrenskraft samt regional utvecklingskraft i alla delar av landet” och en med ”uppgift att utvärdera åtgärder och analysera förutsättningar som har betydelse för en hållbar tillväxt”.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är en utvärderingsmyndighet som har funnits i tio år och vars verksamhet därmed har kunnat utvärderas. IFAU är ett uttalat forskningsinstitut med uppdrag att främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar om effekter av arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt, samt arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen och åtgärder inom utbildningsväsendet. IFAU ska även aktivt sprida information om sin verksamhet för att göra samhällsvetenskapliga data lättillgängliga för andra forskare. Den största delen av IFAU:s budgetanslag går till egenproducerade utvärderingar, men en del medel fördelas till extern forskning främst inom områden där institutet saknar egen kompetens. Vid

¹⁹ Molander (2004).

²⁰ SOU 2007:79 Tre nya skolmyndigheter.

institutet finns ett vetenskapligt råd vars ordförande och ledamöter utses av regeringen. Rådet ska bl.a. lämna förslag till fördelning av forskningsmedel. Till institutet finns även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade. I en utvärdering av IFAU från år 2004²¹ ansågs institutets produkter hålla hög klass. Det som framfördes i första hand var aktningsvärd vetenskaplig nivå, bra kvalitetssäkringsprocess och ambitiös utåtriktad verksamhet.

Den utvärderande funktion vår utredning ser framför sig innehåller två delar, dels att ansvara för samordningen av miljömålsarbetet, inklusive den fördjupade utvärderingen vart fjärde år, dels att granska miljöarbetet generellt hos både sektorsmyndigheter och andra myndigheter. Granskningen ska kunna ge kvalificerade bidrag till arbetet med fördjupad utvärdering och på det sättet åstadkomma en utveckling av miljöpolitiken med förankring i vetenskap och internationella erfarenheter. Eftersom Naturvårdsverket har en nyckelroll i genomförandet av miljöpolitiken är det viktigt att en utvärderande roll kan fungera självständigt gentemot verket. Som utredningen påpekat tidigare finns både för- och nackdelar med den nuvarande organisationen av den fördjupade utvärderingen. Genom att Miljömålsrådet utgörs av representanter från miljö- och sektorsmyndigheterna tydliggörs ett gemensamt ansvar för miljömålsfrågorna men samtidigt försvåras möjligheten att objektivt granska det arbete som myndigheterna har utfört på miljömålsområdet.

Ett alternativ skulle kunna vara att lägga ansvaret för den fördjupade utvärderingen på ett helt fristående organ. Utredningen gör emellertid bedömningen att det gemensamma ansvaret, det gemensamma ägarskapet av miljömålsfrågorna, är väsentligt för att systemet ska kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt. Det är en styrka i dagens system att de inblandade myndigheterna står bakom ett gemensamt förslag till regeringen och att även myndigheter som inte ansvarar för ett enskilt miljömål har ett tydligt ansvar för att miljömålen ska nås. De förslag som arbetas fram i den fördjupade utvärderingen står på en gedigen kunskapsgrund vilket kan vara avgörande för att förslagen ska kunna implementeras i praktiken. Förslagen är förankrade hos myndigheternas generaldirektörer (eller motsvarande) vilket ger goda förutsättningar för genomförandet i de enskilda myndigheterna när regering och riksdag väl

²¹ Hjalmarsson m.fl. (2004).

fattat sina beslut. Mot bakgrund av detta anser utredningen att Miljömålsrådet som ett särskilt organ bör finnas kvar och att de deltagande myndigheterna fortfarande bör representeras på GD-nivå. Utredningen anser dock att den fördjupade utvärderingen bör kompletteras genom ett breddat kunskapsunderlag, vilket kan uppnås med en tydligare anknytning till forskningen, samt att rådet bör frigöras från kopplingen till Naturvårdsverket.

Utredningen har övervägt att ge Miljömålsrådet ett utökat granskningsuppdrag av generella miljöfrågor och lägga rådet som en permanent kommitté under regeringskansliet. Enligt den tidigare nämnda rapporten om utvärderingsorgan är det emellertid av vikt att utvärderingsorganets självständighet garanteras, både gentemot andra myndigheter och gentemot regeringen. En kommitté är en självständig myndighet men har inget eget anslag utan tilldelas en budget från regeringskansliets förvaltningsanslag. Denna myndighetsform lämpar sig enligt utredningen inte för mer långsiktiga myndighetsuppgifter.

6.3.2 Förslag

Utredningen föreslår att en ny myndighet, Miljömålsinstitutet, skapas. Miljömålsinstitutet ska ansvara för granskning och utvärdering av miljöarbetet och ska ha ett specifikt samordnings- och utvecklingsansvar för miljömålsarbetet. Miljömålsinstitutet ska vara ett enrådighetsverk med GD som ytterst ansvarig inför regeringen. Ett anslag för myndighetens räkning ska föras upp på statsbudgeten. Miljömålsinstitutet ska ha två huvuduppgifter; en granskande verksamhet samt ett övergripande strategiskt och samordnande ansvar för miljömålsfrågorna. Ett tredje verksamhetsområde, forskning och omvärldsbevakning, ska finnas som stöd till de två huvuduppgifterna.

Det första verksamhetsområdet omfattar en löpande granskande och reviderande verksamhet av både miljö- och miljömålsarbetet hos sektors-, miljömåls- och andra myndigheter. Med detta avses en bedömning av hur miljö- och miljömålsarbetet bedrivs, om myndigheterna arbetar på ett effektivt sätt, om arbetsmetoderna är ändamålsenliga för att få eftersträvat genomslag i olika verksamheter, om det finns goda förutsättningar för de enskilda medarbetarna i myndigheterna att arbeta med frågorna, om miljöarbetet har en rimlig och tillräcklig omfattning i förhållande till

vilken miljönytta som kan uppnås etc. Här kan också en systematisk genomgång av alla sektorsmyndigheters kärnverksamhet ur miljömålsperspektiv ingå, liksom granskning av hur verksamheter hos andra myndigheter kan anpassas för att kunna bidra till att nå miljömålen. Studier för att bedöma miljöeffekter av vissa åtgärder kan göras i de fall där kunskaperna inte tas fram i processen med den fördjupade utvärderingen av miljömålen. Inom ramen för miljörelaterad verksamhet bör Miljömålsinstitutet själv kunna välja vad som ska granskas. Miljömålsinstitutet ska i anslutning till sina granskningar kunna ge förslag till förbättrad verksamhet med avseende på ökad miljönytta och ökad effektivitet i miljöarbetet. Genom granskningen sätts fokus på miljöfrågorna, vilket kan förstärka sektorsmyndigheternas och övriga myndigheters del i genomförandet av miljöpolitiken. Granskningen kan göra genomförandet av miljöpolitiken mer effektivt, både sett till miljönytta och till kostnaderna kopplade därtill. Miljömålsinstitutet ska kunna lyfta fram de goda exemplen och sprida erfarenheterna. Mottagare av Miljömålsinstitutets rapporter kan vara såväl de granskade myndigheterna som regeringen, och rapporterna kan fungera som underlag till den fördjupade utvärderingen.

Det andra verksamhetsområdet för Miljömålsinstitutet är ett övergripande och samordnande ansvar för miljömålsfrågorna. De uppgifter som i dag ligger under Miljömålsrådet förs över till Miljömålsinstitutet, inklusive de förändringsförslag angående årsrapporter och information som presenteras i avsnitt 6.4. Fördelning av medel för miljöövervakning ska dock inte föras över (se kapitel 7). Den fördjupade utvärderingen samt halvtidsrapporterna blir därmed viktiga uppgifter för den nya myndigheten.

Miljömålsmyndigheterna och sektorsmyndigheterna behåller samma ansvar som i dag för sina respektive miljömål. Detta innebär ansvar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information av respektive myndighets miljö kvalitetsmål. Ansvaret ska som tidigare regleras i myndigheternas instruktion, med enda skillnad att Miljömålsinstitutet ska stå som mottagare av miljömåls- och sektorsrapporter. De medel som i dag står till förfogande för miljömålsuppföljningen ska flyttas till Miljömålsinstitutet. Den nuvarande definitionen av medlens användande bör vidgas så att även andra myndigheter och organisationer än Miljömålsrådets medlemmar ska kunna få bidrag till projekt. För att förstärka miljömålssystemets koppling till det internationella arbetet ska Miljömålsinstitutet i den fördjupade

utvärderingen samt i halvtidsrapporterna till regeringen även rapportera kring den internationella utvecklingen ur ett övergripande perspektiv.

För att värna om det gemensamma ansvaret och förankringen av den fördjupade utvärderingen ska Miljömålsrådet flyttas till Miljömålsinstitutet. Miljömålsrådet ska ha i princip samma sammansättning som i dag med representation på GD-nivå. Miljömålsrådet ska med undantag för fördelning av medel till miljöövervakning (se kapitel 7) ha samma ansvarsområden som i dag och arbeta med den fördjupade utvärderingen och halvtidsrapporten. Miljömålsinstitutets GD ska vara ordförande i rådet. Miljömålsrådet ska även fortsättningsvis ha ett samlat ansvar för att ta fram en gemensam utvärdering, men Miljömålsinstitutets GD blir ytterst ansvarig för både halvtidsrapporterna och den fördjupade utvärderingen och har även i övrigt ett ansvar för att ge regeringen underlag för fortsatt utveckling av miljöarbetet.

För att stärka åtgärdsstrategiarbetet föreslår utredningen att Miljömålsinstitutet får ett utpekat administrativt samordningsansvar för alla de tre åtgärdsstrategierna. De involverade myndigheterna för de utpekade miljömålen inom respektive strategi ska fortsatt ha ett gemensamt ansvar för att åtgärdsstrategirapporterna tas fram och Miljömålsinstitutet ska fungera som processledare. Genom det samlade ansvaret med de tre åtgärdsstrategierna får Miljömålsinstitutet en strategisk roll för hela miljömålsarbetet. De tre åtgärdsstrategierna kan kopplas ihop på ett övergripande plan. Arbetet med strategierna har hittills skett framförallt i slutfasen av arbetet med den fördjupade utvärderingen. Utredningen bedömer att det behöver starta tidigare och vara ett mer kontinuerligt arbete som kan befruktas genom särskilda utvärderingar och forskning. Genom sin centrala roll i miljömålsarbetet kan Miljömålsinstitutet under arbetets gång identifiera behov av att knyta ytterligare myndigheter till åtgärdsstrategiarbetet, tillfälligt eller permanent. Myndigheten ska då påtala detta för regeringen som kan definiera uppdraget i berörd myndighets regleringsbrev. Även myndighetens forskningsmöjligheter kan användas för en strategisk utveckling av miljömålssystemet.

Det är viktigt att myndigheten har en hög grad av professionalism för att gransknings- och utvärderingsresultaten ska få genomslag i miljöpolitiken. Både sakkunskap och metodologiskt kunnande krävs. En väsentlig aspekt av Miljömålsinstitutets arbete är integritet gentemot miljövårdsmyndigheter, sektorsmyndigheter

och regering. Som ett stöd till de två huvuduppgifterna ska Miljömålsinstitutet ha en forskningsanknytning. De utvärderings- och granskningsansvariga bör vara väl orienterade om aktuell forskning och om den internationella utvecklingen på miljöområdet. Här avses omvärldsbevakning både inom samhällsutveckling på miljöområdet och forskning. En hög vetenskaplig kompetens i myndigheten bör säkerställas. Detta bör bl.a. ske genom att ett permanent forskarråd kopplas till myndigheten som stöd till Miljömålsinstitutets ledning. I första hand ska Miljömålsinstitutet dra nytta av existerande forskning. I kapitel 2 ges ett exempel på vilken typ av forskning som kan befrukta arbetet med sektorsintegration och att nå miljömålen. Om ett forskningsbehov identifieras som inte tillgodoses av andra forskningsfinansiärer ska emellertid Miljömålsinstitutet ha möjlighet att finansiera egen forskning. Den forskning som Miljömålsinstitutet ska bedriva ska ses som ett komplement i miljö- och miljömålsarbetet. Miljömålsinstitutet kan härigenom addera en ytterligare dimension i forskningen för att koppla samman de olika miljömålen och åtgärdsstrategierna i ett helhetsperspektiv. För att få en hög kvalitet samtidigt som organisationen inte ska växa sig allt för stor ska Miljömålsinstitutets forskningsverksamhet omfatta en kombination av både producerande och beställande verksamhet. Myndigheten ska ha möjlighet att komplettera med externa finansieringskällor, t.ex. från EU eller andra forskningsfinansiärer, när det är förenligt med myndighetens uppdrag.

Utredningen föreslår att det Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald ska flyttas från Naturvårdsverket till Miljömålsinstitutet, vilket beskrivs i kapitel 11. Denna verksamhet förstärker ytterligare Miljömålsinstitutets forskningsanknytning.

För att främja en hållbar samhällsutveckling och för att få ut största möjliga miljönytta integreras miljömålsarbetet med en samhällsekonomisk aspekt. För att förstärka detta arbete föreslår utredningen att verksamheten inom Expertgruppen för miljöstudier flyttas till den nya myndigheten. Dess uppdrag att granska den samhällsekonomiska effektiviteten i miljöarbetet kommer att vara till nytta både i den reviderande verksamhet som Miljömålsinstitutet utför och i den fördjupade utvärderingen. Expertgruppen för miljöstudier har funnits som en kommitté under Finansdepartementet sedan år 2004 och ska bidra till att bredda och fördjupa underlaget för framtida miljöpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden inom miljöområdet och därigenom för-

bättra förutsättningarna för att miljövärdens resurser får mesta möjliga effekt och måluppfyllelse. Inom ramen för expertgruppens verksamhet har bl.a. rapporterna "A broader palette: The role of technology in climate policy" och "Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll" producerats. Verksamheten ska enligt expertgruppens direktiv utvärderas år 2009.

Genom att göra den fördjupade utvärderingen mer självständig gentemot miljömålsmyndigheterna och tydligt knyta ihop den med forskning och en generell miljögranskning bedömer utredningen att miljömålsarbetet kan vidareutvecklas och effektiviseras. En vidgad utvärderingsgrund kan bidra med fler infallsvinklar och andra sätt att förstå miljöproblemen. Samtidigt är inte bara problemförståelsen utan också problemlösningen väsentlig i den fördjupade utvärderingen. Genom att ge Miljömålsinstitutet en roll i åtgärdsstrategiarbetet får myndigheten en tydlig ingång till processen med att ta fram åtgärdsförslag. I åtgärdsstrategiarbetet kan Miljömålsinstitutets kunskaper i kombination med kunskaperna hos miljömåls- och sektorsmyndigheterna leda fram till konkreta åtgärdsförslag för att öka måluppfyllelsen av miljö kvalitetsmålen.

Det upplägg som utredningen föreslår ställer höga krav på den nya myndighetens generaldirektör. Generaldirektören ska kunna åstadkomma ett fruktbart samarbete inom myndighetens två verksamhetsområden och kunna agera självständigt gentemot miljömåls- och sektorsmyndigheterna. Samtidigt ska generaldirektören främja ett gott samarbetsklimat och kunna förankra eventuella förändringsförslag i Miljömålsrådet. Upplägget ställer också krav på samordning vid fördelningen av medel för miljömålsuppföljning och medel för miljöövervakning, där det förstnämnda administreras av Miljömålsinstitutet och det senare av Naturvårdsverket (se kapitel 7). Dessa två väsentliga delar i miljömålssystemet måste samverka för att systemet ska vara effektivt. Miljömålsinstitutet bör därför samråda med Naturvårdsverket innan medlen för miljömålsuppföljning fördelas.

6.3.3 Förhållandet Miljömålsinstitutet – Naturvårdsverket

Naturvårdsverket ska även fortsatt vara en central förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ha ett pådrivande och samlande ansvar i miljöarbetet. Verket ska fortsatt bidra med underlag och

expertkunskap till regeringen. Naturvårdsverket ska ha ett ansvar för att vägleda övriga myndigheter i miljöarbetet, bland annat med hjälp av Miljömålsinstitutets granskande och utvärderande verksamhet. Verkets övergripande ansvar för miljömålsfrågor flyttas till Miljömålsinstitutet, liksom ansvaret att generellt utvärdera miljöarbetet i förhållande till övriga myndigheter. Naturvårdsverkets ansvar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information av sina tio miljö kvalitetsmål består. Verkets samordnande ansvar för åtgärdsstrategierna tas bort men verket har ett ansvar att tillsammans med andra berörda myndigheter delta i arbetet med åtgärdsstrategierna.

6.4 De årliga miljömålsrapporterna och övrigt informationsarbete inom miljömålssystemet

6.4.1 Överväganden

Utredningen gör bedömningen att den rapportering som skett hittills inom miljömålssystemet kan minska utan att systemet för den skall urholkas. Ett steg i denna riktning har redan tagits genom att regeringen nyligen beslutade att länsstyrelsernas uppdrag att årligen till regeringen rapportera kring miljömålsarbetet ska upphöra. En annan del i rapporteringen är de Facto, den årliga miljömålsrapporteringen, vars primära mottagare utgörs av regering och riksdag. Ett argument för en årlig rapport har varit regeringens behov av underlag till budgetpropositionen. Enligt Styrtredningens betänkande²² kan man ifrågasätta realismen i att göra en årlig prövning av verksamheten i samband med budgetprocessen. I praktiken mäktar inte departementen med att gå djupare in i alla områden när anslagsnivåerna för nästa år ska sättas. I linje med detta kan behovet av en årlig miljömålsrapportering till regeringen ifrågasättas.

de Facto-rapporterna är uppskattade av myndigheter och kommuner.²³ Rapporterna ses som en bra och kontinuerligt återkommande bedömning av utvecklingen och redovisar situationen på miljöområden på ett lättfattligt sätt. Informationen från Miljömålsrådet når dock inte utanför myndighetssfären i någon större utsträckning. I utvärderingen från år 2004 framförs syn-

²² SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

²³ Salino & Faugert (2004).

punkten att Miljömålsrådet bör anpassa sina produkter efter olika målgrupper om kunskapen om miljömålssystemet ska få en vidare spridning.²⁴

Miljömålsrådet skriver i sin rapport²⁵ att för att olika aktörer ska se sin roll i miljöarbetet behöver de känna till vilka de mest angelägna miljöfrågorna är. Kanske är kunskaperna om miljömålen inte viktiga på detaljnivå, men målen kan fungera som hjälp att prioritera och ge inspiration. Miljömålsrådet anser vidare att det krävs såväl bättre förståelse och kunskaper för att få till stånd mer hållbar konsumtion som att myndigheter och företag genom sin planering och sina produkter ger den enskilda individen större möjligheter att handla mer miljöanpassat i sin vardag.

6.4.2 Förslag

Utredningen föreslår att de årliga miljömålsrapporterna till regering och riksdag ersätts med en halvtidsrapport mellan de fördjupade utvärderingarna. På så sätt kan den administrativa bördan både på Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter minska. Regering och riksdag får en kontinuerlig uppdatering av hur miljömålsarbetet fortlöper vartannat år. Genom detta skapas utrymme för att i mellanperioderna producera information för olika målgrupper utan bundenhet till ett specifikt format. Informationen kan exempelvis fokuseras på något enskilt mål eller specialanpassas för en utpekad målgrupp för att få större genomslag. Målgrupper som är identifierade i Miljömålsrådets nuvarande informations- och kommunikationsstrategi är förutom regering, riksdag och myndigheter också näringsliv, intresseorganisationer, lärare och elever samt allmänheten. Tanken är inte att Miljömålsinstitutet ska överta miljömåls- och sektorsmyndigheternas informationsansvar, utan att Miljömålsinstitutet ska förstärka informationsarbetet genom övergripande information om miljömålssystemet och genom specialinriktad information på områden som bedöms vara särskilt viktiga. Samarbete mellan Miljömålsinstitutet och de mål- och sektorsansvariga myndigheterna är viktigt i informationsinsatserna. Härigenom kan befintliga resurser för miljömålsrapporteringen utnyttjas bättre och medvetenheten om miljömålssystemet och kunskaperna om miljöarbetet kan spridas på en bredare front.

²⁴ Ibid.

²⁵ Miljömålsrådet 2008.

Utredningen anser inte att upplägget med en fördjupad utvärdering vart fjärde år bör ändras.

7 Miljöövervakning

Förslag

- Ge Naturvårdsverket en samordnande roll för all miljöövervakning, vilket ska specificeras i verkets instruktion. Det utökade ansvaret medför ett behov av resursförstärkning på förvaltningsanslaget med två tjänster.
- Flytta beslutanderätten för miljöövervakningsmedlen från Miljömålsrådet till Naturvårdsverket. Medel för miljöövervakning ska fördelas efter samråd med Miljömålsinstitutet.
- Specificera i instruktion eller regleringsbrev att de myndigheter som bedriver övervakning av miljö är skyldiga att rapportera om detta till Naturvårdsverket.
- Gör en översyn av myndigheternas policy och prissättning av miljöövervakningsdata i syfte att skapa en konsekvent hantering och öka tillgängligheten på miljöövervakningsdata.
- Utredningen ansluter till Havsmiljöutredningens förslag att utöka Naturvårdsverkets föreskriftsrätt för miljöövervakning.

7.1 Bakgrund

Miljöövervakningen är en av verkets kärnuppgifter. I 3 § NV-instruktionen anges att verket ska ”ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet och miljöutvecklingen”. I 10 § anges att Miljömålsrådet ska ”fördela medel som behövs för uppföljningen av miljökvalitetsmålen och för miljöövervakningen samt viss internationell rapportering”. Utöver instruktionen finns anvisningar i regleringsbreven, t.ex. angavs i regleringsbrevet för år 2008 att verket ska bygga upp ett nationellt referensregister över naturinventeringar och andra

undersökningar av naturmiljön. Medräknat både hantering av miljöövervakningsprogrammen och rapporteringen omfattade miljöövervakning ca en tiondel av verkets totala arbetsinsats under 2007.

Miljöövervakningen syftar till att bevaka tillståndet i miljön, att bidra med information och kunskap och att upptäcka förändringar i miljötillståndet. Miljöövervakningen är ett komplext system med många aktörer inblandade på nationell, regional och lokal nivå. Arbetet är decentraliserat och bedrivs av myndigheter, företag och ideella organisationer. Vilka data som samlas in påverkas framförallt av regeringens krav och den internationella agendan via direktiv och andra svenska internationella åtaganden men också via t.ex. miljökvalitetsnormerna i miljöbalken.

Naturvårdsverket ansvarar för viss samordning av miljöövervakningen i Sverige och driver ett nationellt miljöövervakningsprogram. Via Miljömålsrådet fördelas medel till miljöövervakning, uppdelat i olika program, från anslag 34:2 *Miljöövervakning*. Medlen fördelas på årsbasis men programmen löper under en period om fem år. I praktiken ansvarar Miljömålsrådet för en övergripande fördelning mellan de olika nationella programmen medan Naturvårdsverket gör fördelningar inom programmet och har det praktiska ansvaret för programmets genomförande. Naturvårdsverket skriver avtal med forskningsinstitut, konsultfirmor eller andra organisationer som utför övervakningen och rapporterar till s.k. datavärddar, som kvalitetsgranskar resultatet och rapporterar vidare till t.ex. SCB eller Naturvårdsverket. En datavärd är för det mesta någon större myndighet, t.ex. SMHI, Fiskeriverket, Smittskyddsinstitutet, i undantagsfall ett universitet (SLU) eller någon konsult (IVL) i enlighet med avtal med Naturvårdsverket. På nationell nivå finns också sakmyndigheter och sektorsmyndigheter som finansierar och bedriver övervakning inom sina respektive områden, exempelvis SGU och Jordbruksverket. SSI har ett eget program för att ta fram dataunderlag för miljömålet Säker strålmiljö. Data som tas fram inom det nationella systemet är i allmänhet offentliga.

Den regionala miljöövervakningen inriktar sig främst på programområdena sötvatten, hav och luft. Länsstyrelserna har ett samordningsansvar och tar fram regionala miljöövervakningsprogram för respektive län. Finansieringen kommer delvis, till ca 20 %, från Naturvårdsverkets anslag för miljöövervakning, från vilket länsstyrelserna kan ansöka årligen. Resterande medel

kommer från vatten- och luftvårdsförbund, från kommuner och landsting och även från andra anslag som Naturvårdsverket disponerar. Här kan anslaget för biologisk mångfald nämnas, där verket bl.a. ansvarar för att ge uppdrag att inventera djur- och växtliv och för kalkningsprogrammets genomförande. Länsstyrelsernas samarbetsorgan RUS samordnar insamlingen av data för den regionala uppföljningen av miljö kvalitetsmålen. RUS har också ett utvecklingsansvar för regionala indikatorer kopplat till nationella indikatorer. Ett gemensamt indikatorsystem har möjliggjort jämförelser mellan länen. RUS finansieras bl.a. från medlen för miljömålsuppföljning som fördelas av Miljömålsrådet.

På kommunal nivå skiljer sig miljöövervakningen mycket åt från kommun till kommun. En del kommuner har en omfattande bevakning medan andra saknar långsiktiga program. Inget av Naturvårdsverkets anslag för miljöövervakning fördelas till kommunerna. Kommunerna ansvarar bl.a. för att samla in uppgifter om badvatten (styrt av EU-direktiv) och luftkvalitet (kopplat till miljö kvalitetsnormer).

Genom 26 kap 22 § miljöbalken kan företag som påverkar miljön åläggas att undersöka miljöeffekterna. Företagen kan enas om en samordnad recipientkontroll när ett större geografiskt område påverkas, t.ex. ett vattendrag eller ett län. Verksamhetsutövarna finansierar i huvudsak denna övervakning, men recipientkontrollprogrammen kan kompletteras inom ramen för de regionala medel som länsstyrelsen hanterar. Naturvårdsverket har här inget direkt ansvar för genomförandet men kan agera som metodstöd.

Även ideella föreningar bidrar årligen till miljöövervakningen, kanske främst kring den biologiska mångfalden. Sveriges Ornitologiska förening, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Jägareförbundet och Sveriges Mykologiska Förening är några av de föreningar som levererar data kring djur- och växtbestånd. En stor del av de ideella föreningarnas uppgifter samordnas i ArtData-bankens register.

Ett flertal indikatorsystem finns som används i olika rapporter. Indikatorerna är en del i miljömålsuppföljningen och kan vara ett sätt att enkelt informera om miljöutvecklingen. På miljömålsportalen finns ett system för nationell och regional miljömålsuppföljning. Kommunala indikatorer håller på att utvecklas. Statistiska centralbyrån har tagit fram en uppsättning av 87 indikatorer för hållbar utveckling, varav tolv har valts ut som

huvudindikatorer. Avsikten är att de ska ge en översiktlig bild av hållbar utveckling i Sverige. Det finns en ambition att minska på antalet indikatorer.

I sin samordning använder sig Naturvårdsverket av ett flertal instrument, bland annat har man skapat gemensamma datalager hos nationella datavärddar och man ger rekommendationer och råd kring metoder för miljöövervakning, kvalitetssäkring och hur man genomför miljöövervakningsprojekt. Miljöövervakning som finansieras från Miljömålsrådet (år 2008 har 188 mnkr tilldelats för nationell och regional miljöövervakning) ska enligt avtal använda sig av dessa olika instrument. Den miljöövervakning som finansieras av rådet är emellertid inte den övervägande delen av all miljöövervakning som sker. För övrig miljöövervakning sker metodstödet på samarbetsbasis. Gemensamma utvärderingar ses också som en del i samordningen. Naturvårdsverket har rätt att utfärda föreskrifter för den övervakning som följer av ramdirektivet för vatten, men har i övrigt ingen föreskriftsrätt. De generella bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer ger stöd för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter.

En viktig del i miljöövervakningen är avrapportering och informationsspridning, vilket i stor utsträckning sker via datavärddskapen genom nationell och internationell rapportering, presentationer på webben samt genom rapporter – ofta i samarbete med ett flertal andra myndigheter. Övervakningen av påverkansfaktorer såsom t.ex. utsläpp och belastningsberäkningar sker genom det s.k. SMED-konsortiet. SMED står för Svenska Miljö-EmissionsData där IVL, SLU, SMHI och SCB samarbetar. Syftet med verksamheten är att utveckla och driva nationella emissionsdatabaser. Naturvårdsverket lägger mycket tid på rapportering, Miljödataenhetens tjugo anställda arbetar i stort sett enbart med information och rapportering. Enheten sammanställer rapporter om utsläpp till luft, vatten och från avfall, samt om utsläpp av farliga ämnen. Enheten arbetar även med IT-stöd för t.ex. granskning och lagring av data.

En stor del av miljöövervakningen är internationellt relaterad. Enligt rapporten "Naturvårdsverkets internationella arbete" är ca 60 % av miljöövervakningen styrd av internationella krav. Ett arbete pågår från verkets sida att i internationella förhandlingar sträva efter en effektivisering genom att i så stor utsträckning som möjligt utnyttja redan pågående mätningar och synkronisera olika

rapporteringskrav bättre. Enligt tidigare nämnd rapport lades år 2003 nästan 60 åk på internationellt rapporteringsarbete. Naturvårdsverket har gett SMED i uppdrag att ansvara för all internationell rapportering åren 2006–2014 vad gäller utsläpp till luft och vatten samt avfallsområdet.

Havsmiljöutredningen föreslår i sitt betänkande *En utvecklad havsmiljöförvaltning*¹ att Naturvårdsverkets ansvar för styrning och samordning av miljöövervakning och andra återkommande undersökningar måste förtydligas. Regeringen bör enligt förslaget ge Naturvårdsverket utökad rätt att utfärda föreskrifter om innehåll och genomförande av miljöövervakningsprogram. Naturvårdsverket bör hålla nere antalet utförare och se till att avtalen är tydliga. Vidare föreslår utredningen att ett nytt råd, Havsmiljörådet, ska ansvara för samordning av miljöövervakning på vattenområdet. Ett nytt havsmiljöinstitut ska ge vetenskapligt stöd till övervakning av miljön och göra kvalificerade analyser, synteser och utvärderingar och även ha en viktig roll för informationsspridning rörande miljötillståndet i havet. Havsmiljöutredningen föreslår också att vattenmyndigheterna ges rättsliga befogenheter att förelägga enskilda vattenanvändare att delta i eller bekosta övervakningsprogram.

7.2 Utredningens bedömning och förslag

7.2.1 Överväganden

I de intervjuer utredningen genomfört har framkommit att Naturvårdsverkets arbete i fråga om miljöövervakning i huvudsak uppfattas som väl utfört men att det finns brister i samordningen både avseende insamling, lagring och dokumentation. Utredningen kan konstatera att det inte finns något enhetligt datasystem för sammanställning av data vare sig på nationell eller regional nivå. Koordineringen av de olika mätningarna brister och de olika datavärdena är inte samordnade i sitt sätt att bearbeta och presentera data. Det handlar om brist på information om vilka mätningar som genomförs, begränsad tillgänglighet till databaser, varierande dokumentation och kvalitetsmärkning och brist på standarder i presentation av data.² Miljömålsrådets rapport³ påtalar att de olika

¹ SOU 2008:48 *En utvecklad havsmiljöförvaltning*.

² Vetenskapsrådet 2008.

systemen för indikatorer medför att de myndigheter som är ansvariga för uppdatering och tolkning av mätresultat många gånger gör dubbelarbete.

Den splittrade finansieringen och de skilda bevekelsegrunderna för de olika delarna av miljöövervakningen försvårar Naturvårdsverkets möjligheter att genomdriva ett enhetligt system. Exempelvis kommer den övervägande delen, ca 80 %, av finansieringen av den regionala miljöövervakningen från andra källor än de medel som miljömålsrådet fördelar, vilket begränsar Naturvårdsverkets möjligheter att utforma kraven på inrapporteringen. Den kommunala miljöövervakningen finansieras över huvud taget inte med statliga medel. Ett annat exempel är den miljöbalksstyrda recipientkontrollen, där det finns små möjligheter att med stöd i lagen kräva en enhetlig rapportering eller att få rapporter kring alla parametrar. Naturvårdsverkets begränsade föreskriftsrätt för miljöövervakningen bidrar också till problemet, då verket i stor utsträckning är hänvisad till modellstöd på samarbetsbasis.

Utredningen har också fått synpunkter på den tidsmässiga planeringen av övervakningen, där t.ex. viss data inte funnits tillgänglig för att kunna tas med i den fördjupade utvärderingen. Här finns ett inbyggt problem i systemet, rapporteringen styrs både av nationella och internationella krav vilket försvårar synkroniseringen av datainsamlingen. Europeiska Miljöbyrån (EEA) arbetar i viss utsträckning för att förbättra samordningen av internationella direktiv, bland annat genom med SEIS (Shared Environmental Information System). Miljömålsrådet pekar i sin rapport⁴ på att användningen av internationella miljödata kan utökas i miljömålsuppföljningen.

I några av intervjuerna har synpunkter på Miljömålsrådets roll som medelsfördelare för miljöövervakningsprogrammen framförts; vissa intervjuade menar att rådets inblandning inte medför något mervärde för processen. Innan Miljömålsrådet instiftades fördelades medlen av Miljöövervakningsnämnden. Vid miljö-målssystemets införande gavs Miljömålsrådet rätten att fördela medlen, eftersom miljöövervakningen är nära kopplad till bedömningen av miljömålsarbetet. En beredningsgrupp under rådet förbereder underlagen för medelsfördelningen. För några år sedan inrättades dessutom ett antal referensgrupper där man samlar

³ Miljömålsrådet 2008.

⁴ Ibid.

berörda myndigheter och organisationer inför planering och revision av respektive övervakningsprogram. Referensgrupperna fungerar som rådgivare till respektive myndighets representanter i Miljömålsrådets beredningsgrupp och har genom sin sammansättning bättre möjligheter än beredningsgruppen att sätta sig in i och påverka detaljerna kring de olika programmen. Drivande i dessa referensgrupper är i regel Naturvårdsverkets representant.

Den påbörjade implementeringen av vattendirektivet ökar kraven på miljöövervakningen. Det finns en svaghet i samordningen på vattenområdet, där det funnits en otydlig ansvarsfördelning mellan Naturvårdsverket och vattenmyndigheterna. I Naturvårdsverkets regleringsbrev för år 2008 förtydligades dock verkets samordnande uppdrag. Utredningen har med hänsyn till Havsmiljöutredningens uppdrag valt att inte gå djupare in på problematiken kring vattendirektivet.

7.2.2 Förslag

En nationellt helt samordnad miljöövervakningsprocess är inte möjlig att åstadkomma utan omfattande ändringar av bl.a. ansvarsfördelningen i systemet. En sådan ändring kräver en mer djupgående studie av systemet och dess olika aktörer och även en bedömning av hur stora behoven är av miljöövervakning. Utredningen har inte företagit en sådan studie och kan inte värdera om en sådan förändring skulle vara av godo.

Havsmiljöutredningen föreslår att ett nytt Havsmiljöråd ska ansvara för samordningen för miljöövervakningen på vattenområdet. Vår utredning menar dock att samordningen av all miljöövervakning, både inom vattenområdet och inom övriga områden, bör läggas samlat i samma organisatoriska kropp. Som ett led i en förbättrad samordning föreslår utredningen att Naturvårdsverket ges ett samordnande ansvar för all miljöövervakning. Till samordningsansvaret bör också ansvaret för medelsfördelningen till den nationella och regionala miljöövervakningen kopplas. Utredningen föreslår därför att denna funktion flyttas från Miljömålsrådet till Naturvårdsverket. För att kunna fullgöra det samordnande ansvaret behöver omfattningen på Naturvårdsverkets miljöövervakningsarbete öka. Utredningen bedömer att ytterligare två tjänster skulle behövas och föreslår att förvaltningsanslaget ska förstärkas med motsvarande medel.

Samspelet mellan medlen för miljöövervakning och miljömålsuppföljning är väsentligt för att miljömålsarbetet ska fungera väl. Naturvårdsverket bör därför fördela medlen för miljöövervakning efter samråd med Miljömålsinstitutet. Miljömålsinstitutet ska genom sitt ansvar att följa upp miljömålsarbetet även ansvara för att följa upp miljöövervakningen, både avseende datainsamling, rapportering och samordning, och ge förslag kring förbättringar.

För att ge Naturvårdsverket bättre verktyg att utöva sitt samordnande ansvar finner utredningen att Havsmiljöutredningens förslag om att ge Naturvårdsverket utökad föreskriftsrätt för miljöövervakningen är välmotiverat. Vår utredning föreslår också att de myndigheter som bedriver miljöövervakning i egen regi ska vara skyldiga att rapportera till Naturvårdsverket om detta, så att Naturvårdsverket får en samlad bild av vilka undersökningar som genomförs. Denna skyldighet bör specificeras i respektive myndighets instruktion eller regleringsbrev. Det arbete som Naturvårdsverket initierat med att ta fram en metadatabas över existerande miljömätningar och inventeringar avseende biologisk mångfald är exempel på hur informationen kan förbättras. Ambitionen bör vara att utöka informationen med fler ämnesområden för att få en så heltäckande bild som möjligt av miljöövervakningen. En av de nya tjänsterna på Naturvårdsverket bör inriktas på arbete med att samla kunskapen om vad som görs på miljöövervakningsområdet och att tillgängliggöra denna kunskap. Utredningen förordar också att Naturvårdsverket och regeringen fortsatt stödjer EEA:s och övrigt internationellt arbete med samordning av direktiv- och konventionsarbete.

Att hitta en enkel teknisk lösning för en gemensam sammanställning av alla miljöövervakningsdata är inte möjligt. Utredningen bedömer dock att ansträngningarna att samordna mätningarna, datalagring och datadistribuering bör öka. En utökad föreskriftsrätt är en del i detta. Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas avtal med utförare och datavärddar kan också spela en viktig roll där kraven på dataformat och distribution bör vara tydligt specificerade. Det finns redan exempel på gemensamma system, t.ex. för grundläggande geografiska data från länsstyrelserna. Här bör Naturvårdsverket arbeta för ökad enhetlighet i upplägget av data via exempelvis SMED och RUS. Den andra av de nya tjänsterna bör inriktas på arbetet med att främja en enhetlig rapportering.

Tillgängligheten av data bör förbättras även på andra sätt. De många myndigheter som tar fram data relaterat till miljöforskning

har olika policy och prissättning på sina produkter. Regeringen bör låta utföra en översyn för att skapa en enhetlig policy för detta i syfte att öka tillgängligheten av miljödata. På så sätt kan data som redan samlas in utnyttjas i fler sammanhang, vilket blir mer kostnadseffektivt, och risken för dubbelarbete minskar.

Rent administrativt finns vissa effektivitetsvinster att göra. Förutom det förslag som Havsmiljöutredningen lagt om att använda sig av ett begränsat antal utförare och datavårdar så kan också avtalslängden med dessa ses över. I dag skrivs avtalen i de flesta fall på ett år, men de skulle kunna förlängas till hela programperioden som sträcker sig över fem år. Detta är ett arbete som Naturvårdsverket redan påbörjat.