



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående regeringens styrning av Naturvårdsverket

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av Naturvårdsverket och redovisat resultatet i en rapport med samma namn, *Regeringens styrning av Naturvårdsverket* (RiR 2006:2). Med anledning av granskningen överlämnar styrelsen denna redogörelse till riksdagen.

Granskningen visar att Naturvårdsverket har fått allt mindre tid och resurser att ägna åt att genomföra miljöpolitiken, detta som följd av att verket i ökad utsträckning arbetar med att bistå regeringen med att utforma ny politik. Naturvårdsverkets vägledning av miljöarbetet inom länsstyrelser och kommuner har minskat i omfattning och blivit mindre konkret. Denna utveckling står i strid med de upplevda behoven inom länsstyrelser och kommuner som efterfrågar mer central vägledning. En ryckig anslagshantering har också gjort det svårare för Naturvårdsverket att långsiktigt uppnå de miljöpolitiska målen.

Styrelsen anser att den beslutade miljöpolitiken bör genomföras i former som är effektiva och uthålliga. Att Naturvårdsverkets arbete med genomförandet trängs undan av det fortgående arbetet med att utforma ny politik är inte rimligt. Styrelsens bedömning är att dessa frågor behöver uppmärksammas mer, såväl av regeringen som av Naturvårdsverket, och att åtgärder behövs för att genomförandet av miljöpolitiken ska få bättre förutsättningar.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning	4
Om miljöpolitikens utformning och genomförande – förvaltningspolitiska utgångspunkter.....	4
Granskningens motiv och inriktning	6
Balansen mellan politikutformning och genomförande.....	7
Naturvårdsverkets roll att vägleda miljötillsynen	8
Regeringens anslagshantering – exemplet efterbehandling av förorenade områden år 2003.....	9
Har regeringens styrning gett Naturvårdsverket goda förutsättningar?.....	9
Riksrevisionens rekommendationer.....	10
Styrelsens överväganden	11

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 15 mars 2006

På Riksrevisionens styrelsens vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Gunnar Andrén (fp), Carl Erik Hedlund (m) och Ewa Thalén Finné (m).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av Naturvårdsverket och redovisat resultatet i en rapport med samma namn, *Regeringens styrning av Naturvårdsverket* (RiR 2006:2). Rapporten publicerades i februari 2006.

Om miljöpolitikens utformning och genomförande – förvaltningspolitiska utgångspunkter

Att utforma och att genomföra politik

I Riksrevisionens rapport beskrivs två slag av verksamhet inom regeringskansli och myndigheter. Vissa verksamheter syftar till att beslutad politik ska få faktiska effekter, dvs. att *beslutad politik ska genomföras*. Vissa andra slag av verksamhet motiveras av behovet att förändra den förda politiken – till följd av samhällsförändringar, nya behov, tidigare erfarenheter etc. – och syftar till *att ny politik ska utformas*.

Utformningen av miljöpolitiken sker i huvudsak i Regeringskansliet med Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet som central aktör. Naturvårdsverket deltar i egenskap av expertmyndighet också i detta arbete, ofta i form av regeringsuppdrag.

Naturvårdsverket i två roller

Naturvårdsverket är enligt sin instruktion central förvaltningsmyndighet för miljöområdet. Verket arbetar inom ett stort område som dock inte omfattar hela miljöområdet. Det arbetar förhållandevis nära regeringen både när det gäller att genomföra politik och att bistå med att utforma politik.

Naturvårdsverkets roll i genomförandet av miljöpolitiken markeras tydligt i instruktionen. Verket ska vara pådrivande och samlande i miljöpolitiken. Verket ska också vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna samt andra centrala, regionala och lokala myndigheter. Till verkets roll i genomförandet hör också att bevilja bidrag eller fördela anslagsmedel till olika mottagare som sedan i sin tur ska genomföra ett miljöarbete.

Naturvårdsverket ska enligt sin instruktion också bidra med underlag och expertkunskap till regeringens nationella och internationella arbete på miljöområdet. Denna senare uppgift återspeglas också i regeringsformen, enligt vilken regeringen vid beredningen av regeringsärenden är ålagd att inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter.

Antalet regeringsuppdrag till Naturvårdsverket tenderar att öka. Detta har flera orsaker och sammanhänger delvis med miljöpolitikens karaktär. Miljö-

området är ett brett politikområde präglat av ständiga förändringar och nyheter. EG:s lagstiftning på området är omfattande och utvecklas ständigt, något som också skapar behov av underlag och utredningar.

Naturvårdsverket har en komplex organisation med ca 550 anställda. Enligt en beräkning som gjorts inom Naturvårdsverket består verket av 120 kompetensområden, vilka tillsammans ska bilda en helhet. Till verket räknas också nio delvis fristående organ, s.k. råd eller nämnder.

Under år 2006 hanterar verket närmare 3 500 miljoner kronor, varav 334 miljoner kronor utgör förvaltningsanslag. Återstoden utgörs av sakanslag, dvs. av medel som fördelas av Naturvårdsverket till olika ändamål. Förvaltningsanslaget har varit ungefär oförändrat under senare år, samtidigt som sakanslagen har ökat betydligt.

Genomförande av miljöpolitiken – ett decentraliserat system

Miljöpolitiken genomförs inom ramen för en mål- och resultatstyrning, vilket innebär att deltagare i miljöarbetet inom olika samhällsområden har stor frihet att välja väg och medel. Det svenska systemet bygger på en internationellt sett långtgående decentralisering där länsstyrelser, kommuner och andra, såsom företag, organisationer och enskilda medborgare, tar ett eget ansvar och har ett stort handlingsutrymme.

Miljöpolitiken bygger på 16 övergripande miljö kvalitetsmål som i sin tur har brutits ned i mer preciserade delmål, vilka har beslutats av riksdagen. Varje delmål ska vara uppfyllt vid en viss tidpunkt, i många fall år 2010. Den uppföljning mot miljömålen som görs utförs i kommuner, på länsstyrelser och vid centrala myndigheter. Ansvarig för samordning av denna information och för vidare rapportering till regeringen är Miljömålsrådet, ett organ inom Naturvårdsverket.

Miljö kvalitetsmålen anger miljö politikens syften men är inte direkt styrande. De styrmedel med vars hjälp politiken genomförs är av många olika slag. Lagstiftning och övrig normgivning samt åtgärder för att säkra regel efterlevnaden är av grundläggande betydelse. Dessutom finns ekonomiska styrmedel (skatter, avgifter, subventioner), miljömärkning och andra marknadsrelaterade styrmedel m.m.

Miljöbalken, som trädde i kraft år 1999, är delvis utformad som en ramlagstiftning med allmänt hållna principer och regler. I praktiken krävs att lagstiftningen konkretiseras och tillämpas anpassat till regionala förhållanden och förändringar i teknik, politik och rättsmedvetande. Beslutande och dömande instanser förväntas genom beslut i enskilda fall bidra till en nationell normering.

Lagstiftningen tillämpas och fullföljs på olika sätt. Ett sätt är att miljöbrott beivras genom domstolsväsendet. Ett annat är att miljöfarliga verksamheter är tillståndspliktiga och underkastas särskilda villkor för att få bedrivas. Ett tredje är *tillsyn över miljöpåverkande verksamheter*. Tillsyn innebär kontroll så att syftet med miljöbalken säkerställs, men kan även innefatta rådgivning och stöd så att lagar och andra föreskrifter lättare kan följas. Tillsyn utövas av

statliga myndigheter, däribland länsstyrelser, och av kommunala tillsynsmyndigheter. När en tillsynsmyndighet upptäcker brister kan myndigheten besluta om vissa sanktioner.

För att tillsynsmyndigheterna ska kunna tillämpa en ofta komplex och föränderlig lagstiftning krävs stöd och hjälp från centrala expertmyndigheter i form av *tillsynsvägledning*. Det centrala ansvaret för tillsynsvägledning enligt miljöbalken är fördelat på tolv myndigheter varav Naturvårdsverket är en. Naturvårdsverket vägleder länsstyrelsernas och kommunernas tillsynsverk-samhet. Länsstyrelserna svarar för tillsynsvägledning riktad till kommunerna inom länet. Tillsynsvägledningen är inte bindande – länsstyrelser och kom-muner har ett eget ansvar för sina beslut. Men vägledningen är ändå ett viktigt led i genomförandet av miljöpolitiska beslut.

Granskningens motiv och inriktning

Naturvårdsverket har en central roll för att genomföra miljöpolitiken. Detta politikområde har genomgått stora förändringar under den senaste tio-årsperioden. EU-inträdet, den nya miljöbalken och införandet av nationella miljökvalitetsmål är uttryck för dessa förändringar, liksom de ökade resurser som anslagits till området.

Förändringarna i miljöpolitiken har påverkat förutsättningarna för Naturvårdsverkets arbete och ställer enligt Riksrevisionen även nya krav på regeringens styrning av denna myndighet.

Frågor som behandlats i granskningen

Huvudfrågan i Riksrevisionens granskning har varit om regeringen genom sin styrning har skapat de förutsättningar som krävs för att Naturvårdsverket på ett effektivt sätt ska kunna genomföra sin del av den miljöpolitik som beslutats av riksdag och regering. Följande tre aspekter har undersökts:

- Naturvårdsverkets *uppgift* och hur regeringens styrning påverkar verkets inriktning och basverksamhet.
- Naturvårdsverkets *vägledarroll* och vilka förutsättningar som getts för verkets vägledning av länsstyrelser och kommuner.
- Regeringens *anslagshantering* för en viktig del av miljöarbetet, nämligen saneringen av förorenade områden.

Underlaget för granskningen

Granskningen baseras på ett omfattande underlag. Intervjuer har genomförts med ett stort antal befattningshavare inom Miljö- och samhällsbyggnads-departementet samt inom Naturvårdsverket. Besök har gjorts vid fem länsstyrelser och tre kommuner, två regionala samverkansorgan samt det nationella samverkansorganet Miljösamverkan Sverige. Företrädare för två bransch-organisationer och några forskare har också intervjuats. Sammanlagt har

ca 80 intervjuer genomförts. Vidare bygger granskningen på dokumentstudier av olika slag, bl.a. uppgifter från Naturvårdsverket, visst internationellt utredningsmaterial och tre tidigare granskningar som gjorts av Riksrevisionen och de tidigare revisionsmyndigheterna Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket.

Balansen mellan politikutformning och genomförande

Naturvårdsverkets verksamhet har i granskningen delats upp i två delar:

- Verksamheter som utgör stöd till regeringens *politikutformande* arbete. Exempel på sådana verksamheter är regeringsuppdrag och internationella uppdrag. Vidare ingår kontinuerligt utredande verksamheter som ger regeringen ett underlag för sitt agerande.
- Verksamheter som är en del av att *genomföra* redan fattade beslut. Exempel på sådana verksamheter är normering, vägledning och olika former av bidragsfördelning till operativa verksamheter ute i landet.

Många av Naturvårdsverkets verksamheter är viktiga för båda dessa uppgifter och bidrar både till utformning och till genomförande av politiken. En översiktlig kartläggning av årsarbetskrafternas fördelning mellan de två uppgifterna har gjorts av Riksrevisionen utifrån vissa kriterier och med stöd av uppgifter från avdelningscheferna vid Naturvårdsverket.

Politikutformning tar 40 % av arbetet

Granskningen visar att så mycket som 40 % av verkets arbete (exklusive internt stöd) i dag består av verksamheter som syftar till politikutformning. Två centrala delar av detta – regeringsuppdrag samt arbete inom EU på regeringens uppdrag – har ökat markant under senare år och fortsätter att öka. Under år 2006 väntas verket arbeta med minst ett 80-tal uppdrag. Deltagandet i politikutformande arbete ökar således.

De regeringsuppdrag som utförs av Naturvårdsverket avser till större delen politikutformning, men det finns även uppdrag som är inriktade på genomförandet av miljöpolitiken. Av Riksrevisionens rapport framgår att det inom verket finns en kritik mot departementet när det gäller uppdragen, bl.a. därför att uppdragen inte alltid leder fram till några synliga resultat. Orsakerna till detta är sammansatta.

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

Riksrevisionens slutsats

Den slutsats som dras av Riksrevisionen är att regeringens uppdragsstyrning av Naturvårdsverket inte har gett goda förutsättningar för verkets arbete med sin grundläggande uppgift, nämligen att genomföra miljöpolitiken. Genomförandeuppgifterna har blivit fler, samtidigt som resursutrymmet minskat i takt med att även uppdrag och stabsuppgifter ökat i antal.

Varken regeringen eller Naturvårdsverket har tagit ställning till vad som är en lämplig balans mellan politikutformande och -genomförande verksamhet på verket. Överblicken över tillströmningen av regeringsuppdrag till Naturvårdsverket är svag.

Naturvårdsverkets roll att vägleda miljötillsynen

Enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ska Naturvårdsverket ge vägledning till länsstyrelser och kommuner. Med vägledning avses dels *stöd och råd i allmänhet* till regionala och lokala myndigheter med uppgift att genomföra miljöpolitik, dels *tillsynsvägledning*, som omfattar stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna och därutöver samordning, uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen.

Riksrevisionens utgångspunkt är att vägledning har stor betydelse som ett led i genomförandet av miljöpolitiken. Särskilt betydelsefull är tillsynsvägledningen som ett led i att genomdriva miljölagstiftningen.

Stark efterfrågan på vägledning från länsstyrelser och kommuner

Länsstyrelser och kommuner ger enligt Riksrevisionen på många sätt uttryck för en stark efterfrågan på mer och praktiskt användbar vägledning från Naturvårdsverket. Bakgrunden till denna efterfrågan analyseras i Riksrevisionens rapport. Länsstyrelser och kommuner understryker vikten av central vägledning för att öka effektiviteten i miljöarbetet, uppnå en likformig rättstillämpning och vinna större oberoende gentemot branschintressen.

Behovet av tillsynsvägledning togs också upp av EU-nätverket Impel i dess granskning av tillsynen i en kommun och på en länsstyrelse i Sverige våren 2005. Mot bakgrund av miljöbalkens ramlagstiftning fann Impel bl.a. att Naturvårdsverkets vägledning var alltför allmän.

Av granskningen framgår också att länsstyrelser och kommuner upplever en förändring hos Naturvårdsverket – vägledningen uppfattas i dag som mer generell och mindre konkret än tidigare, och verket uppfattas ha blivit ytterst försiktigt när det gäller att ta ställning i konkreta frågor.

Naturvårdsverket har minskat sin vägledning

Från Naturvårdsverket framförs, enligt rapporten, att vägledningen kan ha vissa luckor och brister men att den minskning av central vägledning som skett främst beror på att de miljöpolitiska frågorna har ändrat karaktär. Tra-

ditionellt har regelverket kring miljöfarlig verksamhet stått i centrum för länsstyrelser och kommuners tillsyn och därmed för vägledningen. I dag, menar verket, bör i stället miljömålen vara styrande.

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

Riksrevisionens slutsatser

I sina slutsatser konstaterar Riksrevisionen att den centrala vägledningen av tillsyn och övrigt miljöpolitiskt arbete inte har fungerat på ett effektivt sätt. Naturvårdsverket har inte förmått skapa förståelse för sitt synsätt hos länsstyrelser och kommuner. Det finns en klyfta mellan å ena sidan kommuners och länsstyrelsernas upplevda vägledningsbehov och å andra sidan den vägledning som Naturvårdsverket faktiskt levererar och anser att det bör leverera.

Denna klyfta i synen på Naturvårdsverkets uppgift att vägleda miljö-tillsynen kritiserar av Riksrevisionen eftersom den bedöms undergräva effektiviteten i miljöarbetet.

De informella strukturer för vägledning som skapats av länsstyrelser och kommuner till följd av upplevda luckor och brister i Naturvårdsverkets vägledning bedöms ge en god hjälp men kan enligt Riksrevisionen inte ersätta en central instans med ett av regeringen fastställt mandat att vägleda.

Regeringens anslagshantering – exemplet efterbehandling av förorenade områden år 2003

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

Den lagliga grunden för utgiftsbegränsningen finns i budgetlagen (1996:1059, 8§) enligt vilken regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte skall användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl.

Riksrevisionens slutsats

Effekten av den ovan beskrivna anslagshantering var inte bara att planerade projekt fick skjutas upp. Riksrevisionen framhåller även de långsiktigt skadliga effekter som uppstod. Ryckigheten undergrävde tilliten hos berörda aktörer till regeringens vilja att satsa långsiktigt på området och skapa de förut-

sättningar som krävs för att genomföra saneringsprojekt. Effektiviteten i genomförandet av miljöpolitiken blev lidande. ”Spelreglerna” blev svåra att förstå och planeringen kortsiktig. Ryckig anslagshantering har enligt Riksrevisionen förekommit även i andra fall där Naturvårdsverket hanterar stora medel.

Har regeringens styrning gett Naturvårdsverket goda förutsättningar?

En övergripande slutsats som Riksrevisionen dragit av sin granskning är att regeringen i sin styrning av Naturvårdsverket i vissa viktiga avseenden inte har förmått ge verket goda förutsättningar att genomföra miljöpolitiken.

Regeringsuppdrag och ”stabsarbete” kan enligt Riksrevisionen ge goda förutsättningar för att genomföra miljöpolitiken endast om sådant arbete inte resursmässigt tränger ut genomförandeuppgifter eller försvårar målstyrningen. Naturvårdsverket har emellertid fått vidkännas såväl minskade resurser för genomförandet som ökad detaljstyrning. Ryckig anslagshantering har också gjort det svårare för Naturvårdsverket att långsiktigt uppnå de miljöpolitiska målen.

När det gäller vägledning anser Riksrevisionen däremot att de problem som iakttagits i granskningen i större utsträckning faller tillbaka på Naturvårdsverket och verkets sätt att uppfatta sin roll och kommunicera denna till länsstyrelser och kommuner. Regeringen har bidragit till svårigheterna genom att resursutrymmet för Naturvårdsverket att ge vägledning har minskat. Samtidigt har regeringen i regleringsbrevet för år 2005 riktat verkets uppmärksamhet på nödvändigheten av att satsa på tillsynsvägledning. Riksrevisionen välkomnar detta förtydligande men anser – givet det krympande resursutrymmet för att ge vägledning – att Naturvårdsverket behöver regeringens stöd för att balansera de olika kraven på verket mot varandra.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har utformat följande rekommendationer, som alla är riktade till regeringen.

- Regeringen bör skaffa överblick och kontroll över *tillströmningen av regeringsuppdrag* till Naturvårdsverket. Regeringen bör också principiellt ta ställning till vad som är en lämplig balans mellan politikutförande och politikgenomförande uppgifter.
- Regeringen bör klarlägga Naturvårdsverkets *roll som central tillsynsvägledare* samt beakta vilka konsekvenser uppkomsten av informella nätverk för ömsesidigt stöd m.m. får för den centrala tillsynsvägledningen.

- Regeringen bör göra riskbedömningar av vilka konsekvenser förändringar av Naturvårdsverkets *finansiella villkor* under löpande verksamhetsår kan få för de långsiktiga möjligheterna att uppnå miljöpolitiska mål.

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen har redovisat i rapporten *Regeringens styrning av Naturvårdsverket* bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Granskningen behandlar vissa förvaltningspolitiska frågor av stor betydelse för genomförandet av miljöpolitiken. Iakttagelserna i granskningen bör ses mot bakgrund av miljöfrågornas komplexitet och långsiktighet som ställer stora krav på uthållighet i genomförandet.

Riksrevisionens granskning visar att balansen mellan utformning av ny politik och genomförande har förskjutits på så vis att Naturvårdsverket har fått allt mindre tid och resurser att ägna åt att genomföra den miljöpolitik som är beslutad. Förändringen har enligt Riksrevisionen inte varit följden av några principiella överväganden utan har snarare haft karaktären av en glidande utveckling.

En del av Naturvårdsverkets genomförande av miljöpolitiken utgörs av vägledning av länsstyrelser och kommuner i deras arbete med tillsyn av miljöpåverkande verksamhet. Detta vägledningsarbete har minskat i omfattning och även ändrat karaktär, delvis till följd av övergången till målstyrning. Förändringen synes emellertid – av granskningen att döma – ha medfört betydande olägenheter för länsstyrelser och kommuner som efterfrågar mer och tydligare vägledning. Tillgång till central vägledning kan öka effektiviteten i miljöarbetet, göra det lättare att uppnå en likformig rättstillämpning och även ge större oberoende gentemot branschintressen. Enligt styrelsens mening är detta viktiga effektivitetsfrågor. Det kan finnas skäl för regeringen och Naturvårdsverket att överväga om verkets nuvarande tillsynsvägledning har fått tillräckliga resurser och lämplig organisation.

Riksrevisionens granskning innehåller också ett exempel på hur snabba och oväntade nedskärningar i anslagstilldelningen kan medföra långvariga negativa effekter för den verksamhet som drabbas. Det samlade intrycket från granskningen är att det praktiska genomförandet av miljöpolitiken har fått svårare förutsättningar genom den styrning som utövats av regeringen.

Styrelsen anser att den beslutade miljöpolitiken bör genomföras i former som är effektiva och uthålliga. Att Naturvårdsverkets arbete med genomförandet trängs undan av det fortgående arbetet med att utforma ny politik är inte rimligt. Styrelsens bedömning är att dessa frågor behöver uppmärksammas mer, såväl av regeringen som av Naturvårdsverket, och att åtgärder behövs för att genomförandet av miljöpolitiken ska få bättre förutsättningar. Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.