

Utvecklingshinder i offentlig förvaltning

Förstudier på uppdrag av Svenskt Näringsliv:
Besluts kvalitet samt politisering och grad av kommunikationsfokus i
ett urval av svenska myndigheter

Magnus Skåniger & Markus Uvell
2018-04-24



NORDIC PA RESEARCH

Nordic PA Research AB - www.nordicparesearch.se - Götgatan 18, 118 46 Stockholm

Innehåll

Bakgrund.....	3
Avgränsningar.....	3
Metod.....	3
Besluts kvalitet.....	3
Politisering och kommunikation.....	4
Lantmäteriet.....	6
Förstudie 1: Besluts kvalitet.....	6
Förstudie 2: Politisering och kommunikation.....	11
Boverket.....	13
Förstudie 1: Besluts kvalitet.....	13
Förstudie 2: Politisering och kommunikation.....	16
Trafikverket.....	17
Förstudie 1: Besluts kvalitet.....	17
Förstudie 2: Politisering och kommunikation.....	20
Naturvårdsverket.....	21
Förstudie 1: Besluts kvalitet.....	21
Förstudie 2: Politisering och kommunikation.....	23
Havs- och Vattenmyndigheten.....	27
Förstudie 1: Besluts kvalitet.....	27
Synpunkter från utvärderingsmyndigheter och utredningar.....	28
Förstudie 2: Politisering och kommunikation.....	28
Kemikalieinspektionen.....	30
Förstudie 1: Besluts kvalitet.....	30
Förstudie 2: Politisering och kommunikation.....	33
Sammanfattning.....	36
Förstudie 1: Besluts kvalitet.....	36
Förstudie 2: Politisering och kommunikation.....	36
Källor.....	38

Bakgrund

Svenskt Näringsliv driver ett projekt i syfte att identifiera och analysera hinder för positiv utveckling i för näringslivets relevanta frågor – särskilt sådana kopplade till fysiska förutsättningar som t ex infrastruktur, byggande, industriell utveckling etc.

Svenskt Näringsliv har bitt Nordic PA Research genomföra en förstudie i följande två delar:

1. En analys av hur kvaliteten i den offentliga förvaltningens beslutsfattande utvecklats över tid.
2. En analys av hur politisering och fokus på kommunikation, snarare än praktik, inom myndigheter och utredningsväsende utvecklats över tid.

Avgränsningar

- De områden som valts ut och som är kopplade till fysiska förutsättningar är områden relaterade till infrastruktur, byggande och industriell utveckling.
- De myndigheter som har valts ut efter samråd med Svenskt Näringsliv och som har påverkan på näringslivets utveckling avseende fysiska förutsättningar är Boverket, Havs- och Vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Lantmäteriet, Naturvårdsverket och Trafikverket.
- De källor som används är offentligt tillgängliga sådana, specifikt de berörda myndigheternas eget material och för uppdraget relevanta offentliga utredningar
- Analyserna är förstudier och syftar till att pröva hypoteser och identifiera frågeställningar för ytterligare studier, snarare än att slutgiltigt bedöma olika aspekters betydelse.

Metod

Besluts kvalitet

Att säkerställa hur kvaliteten i ett beslutfattande har utvecklats över tid utifrån externa kriterier är komplext. För att få en uppfattning av hur kvaliteten i myndigheternas beslutsfattande har utvecklats över tid har därför två ansatser använts. Den period som har undersökts är perioden mellan 2012-2016.

Ett antal utvärderingskriterier har undersökts som skulle kunna ha en påverkan på kvaliteten i myndighetens beslutsfattande. Dessa kriterier är följande:

- Eventuella förändringar i myndighetens instruktion
- Ärenden i respektive myndighet
- Antal årsarbetskrafter
- Uppdrag i regleringsbrev och regeringsuppdrag
- Förändringar i förvaltningsanslag
- Överklagande

Stora förändringar eller variationer i dessa kriterier kan indikera att myndigheternas besluts kvalitet har förändrats under perioden.

Undersökningen har kompletterats med en genomgång av olika utvärderingar som har gjorts av Riksrevisionen och Statskontoret samt statliga offentliga utredningar (SOU). Detta har kompletterats med sökningar på respektive myndighet och besluts kvalitet för att finna artiklar eller annan information, som skulle kunna vara relevant för undersökningen. Syftet var att undersöka om det gjorts någon systematisk genomlysning som har bäring på den offentliga förvaltningens beslutsfattande.

Politisering och kommunikation

Analysen av politisering och kommunikationsfokus omfattar perioden 2007-2017. Denna period har valts dels för att ge ett tillräckligt långt tidsperspektiv och dels för att ge ett underlag som omfattar olika parlamentariska förutsättningar. Under perioden finns såväl majoritetsregeringar som minoritetsregeringar, samt skeden med såväl Alliansregering som Rödgrön regering.

Det är inledningsvis viktigt att reda ut vad vi avser när vi talar om politisering respektive kommunikationsfokus. Den offentliga förvaltningen är naturligtvis alltid politisk i meningen att den är en integrerad del av det politiska systemet.

Myndigheterna genomför politiska ambitioner och de offentliga utredningarna skapar underlag för politiska beslut. Det som i denna rapport avses med politisering är dock något annat och mer avgränsat.

Specifikt syftar vi på uppdrag till myndigheter som har till syfte att använda myndigheten som ett slags förlängning av partipolitiken, till att nå tydligt definierade partipolitiska mål snarare än att driva verksamheten utifrån de övergripande ambitioner som finns på området. Detta fenomen är inte alldeles lätt att definiera, men i jämförelser mellan olika myndigheters uppdrag vill vi hävda att skillnaden i politisering blir tydlig.

Vad gäller kommunikationsfokus är situationen likartad. Alla myndigheter har kommunikativa aspekter av sin verksamhet. De behöver informera medborgarna och andra berörda om sin verksamhet, göra information tillgänglig, svara på frågor etc. När vi i denna rapport talar om kommunikationsfokus avser vi dock sådant som går långt utöver detta.

Särskilt har vi uppmärksammat exempel på hur myndigheter av regeringen givits i uppdrag att genomföra kommunikationsinsatser som – mer eller mindre uttalat – syftar till att öka stödet för regeringens politik. Att informera om myndighetens verksamhet, ansvarsområde och tjänster är en sak. Att bilda opinion för att öka stödet för regeringens politik är något annat.

Vad gäller de offentliga utredningarna analyserar vi förekomsten av motsvarande fenomen: allt för långt gångna partipolitiskt färgade uppdrag samt kommunikationsinsatser som förefaller syfta till att stärka stödet för regeringens politik snarare än att informera medborgarna.

Bedömningen av graden av politisering och kommunikationsfokus blir med nödvändighet en i huvudsak kvalitativ sådan. Det finns inget entydigt sätt att "mäta" graden av politisering, det är en bedömning som behöver göras utifrån en tolkning av det aktuella fallet.

Vad gäller kommunikationsfokus skulle man förvisso kunna överväga att studera t ex de resurser som respektive myndighet satsar på kommunikation av olika slag. Detta tillvägagångssätt har dock åtminstone två begränsningar.

Dels skiljer sig olika myndigheters kommunikationsbehov åt, så det är svårt att uttala sig om vad som skulle vara en "lagom" nivå av resurser att lägga på detta. Dels är, som beskrivs ovan, vissa typer av kommunikationsinsatser en naturlig del av myndigheternas uppdrag.

Vi har därför valt ett rent kvalitativt förhållningssätt, med de fördelar och brister denna metod har. Som förstudie räcker det långt att kvalitativt kunna identifiera ett antal problematiska exempel på politisering och kommunikationsfokus. För vidare studier av denna frågeställning bör dock möjligheten till ett mer kvantitativt angreppssätt undersökas närmare.

Källorna för analysen är i huvudsak två: dels regleringsbrev för de utvalda myndigheterna och dels utredningsdirektiv under samma period. De utredningar som analyserats är sådana som berör de utvalda myndigheterna. Det innebär i sig att samma utredning av naturliga skäl granskats avseende flera olika myndigheter.

Rensat för de fall där flera myndigheter berörs av samma utredning har sammantaget 90 olika offentliga utredningar granskats. En sammanställning av det totala antalet utredningar återfinns nedan. Den ger även en bild av i vilken utsträckning olika myndigheter berörs av utredningarna på det aktuella området, samt hur antalet utredningar på området har utvecklats över tid.

Utredningsdirektiv	Naturvårdsverket	Lantmäteriet	Kemikalieinspektionen	Trafikverket	Boverket	Havs- och vatten	TOTALT
2007	16	3	4		7		30
2008	12	3	7		4		26
2009	4	2	3	1	7		17
2010	9	15	2	13	2		41
2011	4	2	2	3	1	4	16
2012	2	3	5	4	5	6	25
2013	7	7	4	7	9	5	39
2014	18	6	7	2	9	5	47
2015	17	5	5	2	12	5	46
2016	18	3	4	6	3	5	39
2017	11	4	1	1	7	2	26
Summa:	118	53	44	39	66	32	352

Lantmäteriet

Förstudie 1: Beslutskvalitet

Ärenden

Förrättningsverksamhet och fastighetsindelning

Inkomna förrättningsärenden	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Inkomna ärenden	13 322	13 214	23 574	13 653	13 632	2,3%
Ärendebalans	14 652	13 116	13 145	14 521	16 079	9,7%

Antalet inkomna ärenden har varit relativt stabilt under perioden. Lantmäteriet har en stor ärendebalans med äldre ärenden som ökar under perioden. Bakgrunden är enligt Lantmäteriet bristen av lantmätare och att en nyanställd lantmätare behöver längre tid på sig för att genomföra en förrättning.

Lantmäteriet konstaterar att myndighetens fokus på att avsluta äldre ärenden påverkat leveranstider och resultat på andra delar av verksamheten.

Leveranstid för olika former av förrättningar

Leveranstid (veckor/medelvärde)	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Ledningsrättsåtgärd	109	111	122	132	146	34%
Anläggningsåtgärd	87	87	87	93	96	10%
Klyvning	72	59	62	72	84	17%
Fastighetsbestämning	59	60	62	75	70	19%
Fastighetsreglering	43	41	41	48	52	21%
Avstyckning	34	33	33	36	43	26%

Samtliga leveranstider för alla förrättningar har ökat under perioden. Ökningen beror enligt myndigheten till stor del på bristen av lantmätare och det faktum att en nyanställd lantmätare i allmänhet behöver längre tid på sig för att genomföra en förrättning.

Lantmäteriet följer själva upp leveranstidernas utveckling över tid avseende enklare förrättningar. Två olika förrättningar följs upp, dels enklare avstyckningar och fastighetsregleringar (med två berörda fastigheter). Dessa ärenden har enligt Lantmäteriet samma innehåll år för år varför de är lämpliga för statistisk uppföljning.

Enklare förrättningar (leveranstid i veckor, medelvärde)	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Enlotsavstyckning	29	30	31	32	39	34%
Fastighetsreglering	40	38	40	43	52	30%

Medelvärde för leveranstiden avseende enklare avstyckningar har ökat med sju veckor samtidigt som medelvärdet för fastighetsreglering har ökat med nio veckor mellan 2015 och 2016. Under hela perioden har leveranstiderna för båda förrättningarna ökat med ca 30%. Det framgår inte hur många förrättningar som genomförs per år.

Lantmäteriet lyfter fram att långa leveranstider kan få stora effekter i samhället och för att motverka detta prioriterar myndigheten förrättningar som rör nybyggnad av bostäder samt visst infrastrukturbyggande. Detta faktum går inte att belägga med stöd av det redovisade underlaget.

Leveranstiderna för ärenden avseende nybyggnation har ökat med 4 veckor mellan 2014 (när mätningarna inleddes) och 2016. Lantmäteriet förklarar detta till stor del avseende bristen på lantmätare. Detta är en ökning med 25%.

Registrering av detaljplaner

Uppgifter om detaljplaner och bestämmelser som kommunerna beslutar ska registreras i fastighetsregistret. Enligt Plan- och bygglagen (PBL) ska kommunerna leverera detaljplanen till Lantmäteriet inom två veckor. Den totala handläggningstiden har minskat med en vecka jämfört med föregående år och ligger nu på drygt 12 veckor. Lantmäteriets handläggningstid har minskat med lite drygt två veckor medan väntetiden för leverans från kommunerna har ökat med en vecka.

Inskrivningsverksamhet

Ärendevolymer har ökat avseende inskrivningsärenden.

Ärendevolymer	2012*	2013*	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Inteckning			386 076	381 529	386 991	0%
Lagfart			347 091	374 159	404 171	16%
Övrigt			59 752	85 787	98 039	64%
Totalt	761 132	770 122	792 919	841 475	889 201	17%

*Finns ej specificerat avseende inteckningar/lagfarter för åren 2012-2013.

Aktiviteten på fastighetsmarknaden påverkar ärendetillströmningen till Lantmäteriets inskrivningsverksamhet. Ökningen under perioden är 17%.

Handläggningstiden för inskrivningsärenden uppgick till 6 dagar i genomsnitt under 2016, att jämföra med 13 dagar under 2015. Sedan 2012 har handläggningstiden minskat med 78%. Under 2016 har Lantmäteriet infört automatiska beslut för vissa inteckningsärenden vilket har minskat handläggningstiderna.

Fastighetsinskrivningen inom Lantmäteriet ansvarar för att uppgifterna i fastighetsregistret är korrekta. I förhållande till handlagda ärenden är avvikelserna få. Andelen rapporterade avvikelser motsvarar 0,4 procent av det totala antalet beslut under 2016. Majoriteten av avvikelserna gäller handläggning av lagfarter och inteckningar. Avvikelseerna har ökat sedan 2014.

	2012*	2013*	2014	2015	2016
Avvikelser	n.a.	n.a.	0,23	0,4	0,4

*Arbetet inleddes i april 2013.

Årsarbetskrafter

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändringar under perioden
Årsarbetskrafter, medeltal	1 838	1 864	1 868	1 811	1 832	+/- 0

Antalet årsarbetskrafter ligger relativt jämt under hela perioden.

Det finns en stark efterfrågan på lantmäterikompetens i samhället vilket lett till hög konkurrens om resurserna. Lantmäteriet har en brist på förrättningslantmätare och en hög personalomsättning. Detta har i sin tur påverkat deras handläggningstider negativt.

Lantmäteriet har försökt kompensera bristen på lantmätare genom att förändrat arbetssätt internt och rekrytera fler yrkeskategorier. Lantmäteriet har också genom att upphöra med viss uppdragsverksamhet försökt frigöra kompetens för kärnverksamhetens behov. Det framgår inte vilken uppdragsverksamhet som upphört eller hur många det berör.

Uppdrag i regleringsbrev och andra regeringsuppdrag

Uppdrag	2012	2013	2014	2015	2016
Regleringsbrev (uppdrag)	5	5	5	9	8
Övriga regeringsuppdrag	n.a.	n.a.	3	n.a.	8

Antalet uppdrag har ökat mot slutet av perioden, men inte till några större volymer.

Förvaltningsanslag

Anslagsutveckling per år (mkr)

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändringar under perioden
Förvaltningsanslag	487 644	490 782	496 444	502 699	509 781	5%

Förvaltningsanslaget har ökat med ca 5% under perioden.

Överklaganden

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Antal överklaganden*	378	370	465	449	449	19%
Återförvisade ärende	62	61	48	54	32	-48%
Totalt antal ärenden	15 017	14 750	14 335	13 017	13 780	-8%
% överklaganden	2,5%	2,5%	3,2%	3,5%	3,3%	

*Endast Lantmäteriet (inte kommunala lantmäterimyndigheter)

Antalet överklaganden har ökat med ca 20% under perioden. Återförvisade ärenden har nästan halverats. Det totala antalet ärenden har minskat under perioden med ca 8%.

En anledning till att ett ärende inte kan avslutas är enligt Lantmäteriet att det överklagats och ligger i domstol för prövning. En annan orsak är att det inväntas en detaljplaneändring eller att sakägaren ska utföra en åtgärd innan ärendet kan avslutas.

Lantmäteriet menar att ökningen från 2013 till viss del kan förklaras av att de har gått från en manuell till en digital hantering, vilket ökat kvaliteten och säkerheten i mätningen av antalet ärenden. Ytterligare en faktor är att många erfarna som kunde hantera tvister och genomföra samförståndslösningar har slutat hos Lantmäteriet. Det fortsatt stora antalet överklaganden sätter spår i organisationen då mer tid läggs på detta, vilket i sin tur ökar leveranstiderna på andra ärenden.

När ett ärende återförvisas från Mark- och miljö-domstolen kommer det tillbaka till den myndighet som fattat beslutet. Antalet ärenden har halverats under perioden.

Synpunkter utvärderingsmyndigheter och utredningar

Statskontoret fick i januari 2017 i uppdrag av regeringen att utvärdera hur fastighetsbildningens organisation i en statlig och 39 kommunala lantmäterimyndigheter fungerade utifrån kraven på en enhetlig, rättssäker och effektiv verksamhet. Statskontoret har också utrett vilka åtgärder som Lantmäteriet har genomfört för att förkorta handläggningstiderna och vilken effekt åtgärderna har fått.

Statskontoret konstaterar att långa handläggningstider i fastighetsbildningen kan leda till att viktiga samhällsprocesser som är beroende av lantmäterimyndigheternas beslut tar längre tid.

Vidare konstaterar Statskontoret att Lantmäteriet de senaste åren har fått allt större problem med långa handläggningstider. De enklaste ärendena tar för närvarande i genomsnitt 27 veckor att

handlägga och de svåraste 169 veckor. Men under merparten av handläggningstiden ligger ärendet stilla i kö eller i väntan på någon åtgärd.

Statskontoret bedömer att organisationen medför att de samlade personalresurserna i fastighetsbildningen inte utnyttjas effektivt. Det delade huvudmannskapet mellan en statlig och en kommunal nivå bidrar till inlåsning av resurser, men också till konkurrens om personal. Problemet har blivit mer påtagligt i och med att det är brist på lantmätare.

Vad Statskontoret kan bedöma fungerar förrättningsverksamheten i kommunerna över lag väl. I förhållande till Lantmäteriet har de en stabilare och mer erfaren personalstyrka och deras förrättningsbeslut håller ungefär samma kvalitet. För enklare ärenden har de i genomsnitt också något kortare handläggningstider än Lantmäteriet.

Statskontorets bedömer att de åtgärder Lantmäteriets vidtagit de senaste åren, som att utnyttja personalresurserna mer effektivt och att få en mer enhetlig behandling av sakägarna, har varit både nödvändiga och relevanta, men de har inte varit tillräckligt kraftfullt inriktade på att förkorta handläggningstiderna. Än så länge har åtgärderna heller inte gett några märkbara effekter på handläggningstiderna.

En förklaring till de långa handläggningstiderna är enligt Statskontoret att Lantmäteriet har brist på förrättningslantmätare och särskilt sådana med erfarenhet. Andra förklaringar till varför effekterna dröjer är att Lantmäteriet inte har styrt verksamheten och förändringsarbetet tillräckligt sammanhållet.

Justitieombudsmannen (JO) har från 2009 till februari 2017 kritiserat lantmäterimyndigheterna 20 gånger, varav 15 gäller Lantmäteriet och övriga de kommunala lantmäterimyndigheterna. Den vanligaste kritiken gäller långsam handläggning av ett fastighetsbildningsärende och har riktats främst mot Lantmäteriet men även i tre fall mot kommunala lantmäterimyndigheter (Göteborg och Sundsvall).

I samtliga kritikbeslut om långsam handläggning grundar JO sin bedömning på 7 § förvaltningslagen (1986:223). I flera beslut som rör Lantmäteriet framför JO att det inte är acceptabelt att ärenden blir liggande under lång tid, oavsett myndighetens arbetssituation.

Även Justitiekanslern (JK) har vid ett par tillfällen de tre senaste åren kritiserat Lantmäteriet för långsam handläggning av ett ärende.

Regeringen gav Lantmäteriet i januari 2017 i uppdrag hur handläggningstiderna i fastighetsbildningsverksamheten ska kunna minska. I maj 2017 redovisade Lantmäteriet uppdraget. Bristen på verksamhetskritisk kompetens är en betydande utmaning.

De områden där myndigheten kan utvecklas för att minska handläggningstiderna inom fastighetsbildningsverksamheten är bl a bereda ärenden tidigare och minska liggtider, minimera tiden för överklagande, arbeta i insatsteam, kompetenspooler och avgränsa verksamhet, en enhetlig

förrättningsprocess, teamorienterat arbetssätt och kulturförändring samt digital ansökan samt ökad självhjälp och transparens.

Lantmäteriet konstaterar att analysunderlagen inte tydligt kan ange hur mycket dessa åtgärder kommer att minska handläggningstiderna och exakt när de positiva effekterna uppstår.

Förstudie 2: Politisering och kommunikation

Regleringsbrev

Lantmäteriets verksamhet berör naturligtvis ett antal olika betydelsefulla politikområden. I takt med att byggande, fastighetsbildning och markanvändning diskuteras allt mer blir dessa frågor mer centrala.

Det är dock svårt att spåra tecken på någon påtaglig politisering av regeringens instruktioner till Lantmäteriet. Vid en jämförelse över tid är språkbruket i regleringsbrev i stora drag detsamma i början av den studerade tidsperioden som mot slutet av perioden.

Inte heller de båda regeringsskiften som ägt rum under perioden förefaller ha påverkat tonläget på något nämnvärt sätt. Att döma av regleringsbrev är Lantmäteriet en myndighet som utför sina uppgifter relativt opåverkat av de skiften som regelbundet sker på den politiska nivån.

En tänkbar orsak till detta kan vara att stora delar av de frågor kring byggande och markanvändning som blir allra mest politiskt infekterade inte handläggs av Lantmäteriet utan av kommunerna. Den eventuella politisering som finns av den offentliga förvaltningen på detta område ligger därför sannolikt på den kommunala nivån.

Inte heller kommunikationsfokus förefaller vara något framträdande problem i Lantmäteriets verksamhet, att döma av instruktionerna i regleringsbrev. De instruktioner som ges gäller de faktiska uppgifter myndigheten har att lösa, utan särskilda opinionsbildande uppdrag.

Utredningsdirektiv

Inte heller i direktiven till de utredningar som berör Lantmäteriets verksamhet går det att spåra några tydliga tecken på politisering eller uttalat kommunikationsfokus.

Det som däremot kan spåras är några fall av synnerligen detaljerade instruktioner kring vad utredningarna ska resultera i. Det kan naturligtvis alltid diskuteras hur detaljerade utredningsdirektiv ska vara. Direktiven är till sin natur instruktioner för vad utredningsarbetet ska omfatta och är därför aldrig helt förutsättningslösa.

Å andra sidan behöver en offentlig utredning rimligen ett visst mått av handlingsutrymme, särskilt vad gäller analysmetoder och former för lösningsförslag, för att de ska kunna betraktas som just utredningar och inte endast beställningar av dokument regeringens önskar. I några fall vill vi mena att direktiv till utredningar som berör Lantmäteriet framstår som väl detaljerade.

Ett sådant exempel är Detaljplaneutredningen (SOU 2017:6), vars direktiv bl a inkluderar följande instruktioner:

”Utredaren ska föreslå hur kommunen kan ges större möjligheter att besluta om en tillkommande eller befintlig bebyggelse behöver regleras med en detaljplan. Utredaren ska även föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas. Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan. Utredaren ska vidare utreda behovet av och förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt till detaljpaneläggning. Kommunen ska ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas.”¹

Det går som sagt alltid att diskutera hur detaljerade utredningsdirektiv bör vara, men i detta fall finns litet utrymme för utredningen att landa i andra slutsatser och förslag på lösningar än de regeringen redan slagit fast.

Att utredningsdirektiv är mycket detaljerade innebär inte per definition att de därmed även är politiserade. Det vi i denna analys avser med politisering är mer avgränsat, se avsnittet om metod på sid 2. Däremot kan en mycket hög detaljeringsgrad, i likhet med direkt (parti)politisk styrning sägas innebära ett slags begränsning av självständigheten i utredningarnas arbete. Av detta skäl har vi valt att i rapporten ta upp några sådana exempel.

¹ http://www.regeringen.se/49005b/contentassets/4af6527f84b8468598e0dfc5c49dbd45/en-utvecklad-oversiktsplanering-dir-2017_6.pdf

Boverket

Förstudie 1: Besluts kvalitet

Ärenden

Boverket har begränsat med egna ärenden och gör begränsad tillsyn.

Städer

Inom Boverkets fokusområde Städer ska Boverket årligen sammanställa och redovisa erfarenheterna från kommunernas tillsynsarbete samt länsstyrelsernas och Boverkets tillsynsarbete och tillsynsvägledning till regeringen. Uppdraget kommer från plan- och byggförordningen (2011:338) och Boverkets regleringsbrev.

Statistik hämtas årligen in via enkäter till länsstyrelser och kommuner. Kommunerna som besvarat enkäten har inte alltid besvarat alla frågor. Boverket har inte genomfört någon kvalitetsgranskning av svaren. Svarsfrekvensen under 2016 var 84 %.

Boverkets sammanställning visar bland annat att kommunerna verkar ha öppnat fler tillsynsärenden jämfört med tidigare år och att fler kommunala tillsynsbeslut står sig vid överklagande jämfört med tidigare år².

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Öppnade tillsynsärenden, kommunen	n.a.	9 213	9 678	11 281	12 560	36%
Öppna tillsynsärenden, kommunen	n.a.	10 864	12 511	16 631	16 952	56%
Överklagade kommunala tillsynsbeslut till länsstyrelsen	317	474	473	474	644	103%
Upphävda tillsynsbeslut	30%	25%	38%	29%	25%	

Ökningen av tillsynsärenden kan delvis bero på att fler kommuner har besvarat enkäten under 2016 år jämfört med förra året, men det kan även vara så att kommunerna arbetar mer med tillsyn än tidigare. Det är fortfarande stora skillnader i antal ärenden mellan de olika länen.

² <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/uppfoljning/uppfoljning-tillsyn/statistik-tillsyn>

I brist på resurser riskerar tillsynsärenden att hamna på hög. Ökningen kan dock delvis bero på en högre svarsfrekvens från kommunerna, men tyder ändå på att det saknas resurser för tillsynsarbete hos kommunerna.

Kommunala tillsynsbeslut kan överklagas till länsstyrelsen. Det kan gälla till exempel beslut om föreläggande och förbud eller beslut om byggsanktionsavgifter.

Andelen upphävda tillsynsbeslut har minskat. Det är således en större andel kommunala beslut som står sig vid ett överklagande än föregående år, vilket är en positiv utveckling för byggnadsnämnderna. Enligt Boverket är detta ett resultat av de satsningar på tillsynsvägledning som gjorts sedan 2013.

Boende

Boverket ska årligen rapportera till regeringen hur tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen utvecklas. Uppdraget kommer från plan- och byggförordningen och Boverkets regleringsbrev. Uppföljningen består av statistik som Boverket har hämtat in via årliga enkäter till länsstyrelser och kommuner, en sammanställning av länsstyrelsernas återrapportering av särskilt utvalda teman för året och aktuella tendenser som Boverket uppmärksammat under året.

Det är ett omfattande statistikunderlag som Boverket tar in från länsstyrelserna och kommunerna avseende information om översiktsplanering, detaljplanering, lov och byggande samt olika temadelar. Enkäterna sammanställs av Boverket i excel-filer.

För 2016 har alla 21 länsstyrelser besvarat enkäterna. Av kommunerna är det 244 av 290 som besvarat enkäten, vilket motsvarar ca 84% av kommunerna. Eftersom kommunernas svarsfrekvens varierar med åren går det inte att göra länsvisa jämförelser för alla frågor.

Boverket lyfter aktuella frågor avseende tillämpningen av plan- och bygglagstiftningens regler till regeringen, utöver den statistik som samlas in via enkäter. Detta är ett sätt för Boverket att lyfta erfarenheter, utmaningar och möjligheter för en bättre tillämpning av lagen.

Byggnader

Boverket har tillsyn över energideklarationer och energiexperternas oberoende. Detta innebär att Boverket har tillsyn över att energideklarationerna upprättas, visas, överlämnas och annonseras.

Arbetet med tillsynen av energideklarationer sker både proaktivt och reaktivt. För byggnadsägare som trots vitesföreläggande inte energideklarerat har Boverket gått till domstol och begärt utdömmande av vitena. Några domar har överklagats till högre instans. Tillsynen avseende energiexperternas oberoende är en begränsad verksamhet.

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Energideklarationer	57 887	58 206	52 724	50 933	47 538	-18%

Antalet energideklarationer har minskat med ca 18% under perioden. Boverket redogör inte för några orsaker för denna nedgång.

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Rapporter	21	36	38	47	32	52%

Boverket ger publikationer bestående av regelsamlingar, handböcker och rapporter. Utöver detta tillkommer ett stort antal informationsmaterial. Utgivna rapporter har ökat kraftigt under de senaste åren.

Årsarbetskrafter

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Årsarbetskrafter	182	212	221	225	214	18%

Boverkets årsarbetskrafter har ökat med nästan 20% under perioden. Ökningen är främst en effekt av att Bostadskreditnämnden tillfördes Boverket under 2012. Boverket redovisar att ca 75% av personalens arbete under 2016 gick ut på att ta fram olika former av kunskapsunderlag.

Uppdrag i regleringsbrev och andra regeringsuppdrag

Uppdrag	2012	2013	2014	2015	2016
Regleringsbrev / regeringsuppdrag	22 klara/16 pågår	23 klara/25 pågår	20 klara/20 pågår	33 klara/17 pågår	18 klara/22 pågår

Boverket får relativt många uppdrag i regleringsbrev och uppdrag från regeringen. Antalet har varit jämnt under perioden.

Förvaltningsanslag

Anslagsutveckling per år (mkr)

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Förvaltningsanslag	184 681	219 836	233 569	237 704	247 663	34%

Förvaltningsanslaget har ökat med ca 34% under perioden. Ökningen beror bl a på att Bostadskreditnämnden inordnades i Boverket i oktober 2012.

Överklaganden

De frågor som överklagas berör merparten frågor som omfattar PBL. Det är kommunernas beslut som överklagas till länsstyrelsen, inte Boverkets beslut.

Synpunkter utvärderingsmyndigheter och utredningar

Varken Statskontoret eller Riksrevisionen har utvärderat Boverket under den aktuella perioden.

Det har inte gått att finna information kring Boverket och dess besluts kvalitet från andra källor där dessa frågor belyses.

Förstudie 2: Politisering och kommunikation

Regleringsbrev

Få politikområden präglas av så bred enighet om att något genomgripande behöver förändras som inom bostadspolitiken. Knappast någon politisk aktör ifrågasätter verklighetsbeskrivningen att bostadsförsörjningsproblemen i Sverige är stora och kan förväntas öka framöver.

Därför kunde man kanske förvänta sig att just Boverket skulle vara en av de myndigheter där politiseringen är allra mest långt driven, men faktum är att mönstret förefaller vara det omvända. Av de sex myndigheter vi studerat uppvisar ingen så låg grad av politisering som just Boverket. Det är svårt att hitta några spår av politisering i regleringsbrev till Boverket, de är tvärtom stramt och minimalistiskt skrivna.

Utredningsdirektiv

Mönstret är det samma i de utredningar som berör Boverkets verksamhet. Vi ser inte alls samma partipolitiserade, ideologiska språkbruk som i varierande grad är fallet för flera andra myndigheter.

I vårt uppdrag har inte ingått att undersöka orsaker till eventuella skillnader i politisering och kommunikationsfokus mellan olika myndigheter. Mot bakgrund av den särskilt låga politiseringen av just Boverkets verksamhet kan det dock finnas skäl att reflektera över vad det skulle kunna bero på.

En möjlig förklaring är att de uppgifter som åligger Boverket i första hand rör hur regelverket kring byggande och bostadsförsörjning organiseras, snarare än byggandets egentliga omfattning och inriktning. Den politiska debatten på området rör nästan uteslutande det senare perspektivet, varför denna inte egentligen avspeglar sig i Boverkets verksamhet.

En annan förklaring skulle kunna vara just den breda enighet som råder kring att bostadsförsörjningen är ett problem. Eftersom så gott som samtliga aktörer är överens om detta finns så att säga litet utrymme för konflikter om byggandets omfattning.

En tredje möjlig förklaring är områdets komplexitet bidrar till att bostadspolitiken aldrig blir särskilt stor i debatten. De allra flesta är överens om att bostadsförsörjningen är ett problem, men det är svårt att påstå sig ha identifierat en given lösning på frågan. Därför blir bostadspolitik i regel inte en valfråga. Detta skulle kunna bidra till att förklara den låga graden av politisering.

Trafikverket

Förstudie 1: Besluts kvalitet

Ärenden

De tillstånd som Trafikverket hanterar är ärenden avseende ledningar som går över väg eller järnväg, utfart till allmän väg och transportdispenser. Trafikverket hanterar ansökningar avseende efterfrågan på kapacitet i järnvägsanläggningen.

Trafikverket får ansökningar om att lägga ledningar i vägnätet, varav merparten är förläggning av optokabel. Trafikverket får även ansökningar som rör lag (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät.

De ärende som Trafikverket redovisar är följande:

Ärenden	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Anslutning allmän väg	1 236	1 358	1 396	1 379	1 757	42%
Transportdispenser	22 500	22 600	24 500	24 500	24 100	7%
Kapacitet järnväg	7 900	6 800	7 200	8 500	7 800	-1%
Ledning i vägnät	4 979	5 142	5 774	6 069	6 735	35%

Flera av ärendetyperna har ökat under perioden. Det gäller anslutning av allmän väg och ledning i vägnät. I den sistnämnda är det till ca 75% ärenden som omfattar förläggning av optokabel.

Trafikverkets kundbehovsärenden avseende icke akuta åtgärder

Trafikverket har sedan 2014 en process för en ärendetyp som är kundbehovsärenden, det vill säga ärenden där medborgare, företag eller organisationer önskar en icke akut åtgärd för en avgränsad del av Trafikverkets infrastruktur. Det framgår inte vilka åtgärder detta är eller hur många de är.

Målet är att 80 procent av kundbehovsärenden ska vara klara inom sex veckor. Under perioden har andelen kundbehovsärenden som handlagts inom 6 veckor gått från strax under 50 procent i slutet av 2014 till över 90 procent i slutet av 2016.

Årsarbetskrafter

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Årsarbetskrafter	6 169	6 211	6 262	6 336	6 555	6%

Antalet årsarbetskrafter inom Trafikverket har ökat med ca 6% under perioden 2012-2016. I årsredovisningen för 2016 kommenterar Trafikverket att ökningen mellan åren 2015-2016 beror på

att Trafikverkets investeringsvolym kommer att öka när fler projekt går in i ett genomförandeskede och då kommer andelen personal- och konsultkostnader att gå ner.

Uppdrag i regleringsbrev och andra regeringsuppdrag

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Uppdrag	4	3	4	9	6	n.a.

Trafikverket har under perioden haft relativt få uppdrag från regeringen. Återredovisningen i regleringsbrevna rör hur Trafikverket ska återrapportera sin finansiella verksamhet samt återrapportera vissa specifika projekt.

Myndigheten har fått 4-9 uppdrag per år. Dessa återrapporteras direkt till regeringen och inte i årsredovisningen. Uppdragens karaktär och omfattning är av varierande grad. I Trafikverkets årsredovisning för 2016 gör dock Trafikverket en genomgång av det uppdrag som verket fick 2015 avseende vilka miljö kvalitetsmål och delar av generationsmål som är relevanta för den egna verksamheten.

Förvaltningsanslag

Anslagsutveckling per år (mkr)

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Förvaltningsanslag	1 433 089	1 382 092	1 327 878	1 282 706	1 297 029	-10%

Trafikverkets förvaltningsanslag ska användas för Trafikverkets förvaltningsutgifter. Från anslaget finansieras utgifter för ledning, ekonomiadministration, personaladministration, planering och uppföljning av verksamheten, övrigt verksamhetsstöd och intern utveckling till den del dessa aktiviteter inte är direkt hänförliga till kärnverksamhetens produkter och tjänster/prestationer.

Anslaget har minskat med ca 10% under perioden. Minskningen motiveras i regeringens budgetproposition för 2015 med att det effektiviseringsarbete som inleddes i samband med bildandet av Trafikverket 2010 nu ska ge effekt. De medel som frigörs från administrationsanslaget ska användas till utveckling av transportinfrastrukturen och vidmakthållandet av infrastrukturen.

Övriga anslag som Trafikverket disponerar, däribland anslaget för utveckling av statens infrastruktur och anslaget för vidmakthållande av statens infrastruktur, är inte relevanta för denna rapport.

Överklaganden

Planläggningsprocessen regleras i väglagen (1971:948), lagen om byggande av järnväg (1995:1649) och miljöbalken (1998:808). Planen fastställs om Trafikverket vid prövningen kommer fram till att

den kan godtas och att fördelarna för allmänheten överväger de olägenheter projektet orsakar enskilda intressen. Planbeslutet kan överklagas till regeringen.

Trafikverket följer prioritetsordningen i den nationella planen för transportsystemet. Nedan visas de överklagande till regeringen som Trafikverket redogör för i sina årsredovisningar. Antalet överklagande har legat relativt stabilt på 21-26 per år under perioden, motsvarande ca 20% per år.

Överklagande	2012	2013	2014	2015	2016
Antal järnvägsplaner	10	12	11	11	13
Antal vägplaner	60	72	126	110	89
Överklagande totalt	21	21	26	25	21
Andel överklagande %	30%	25%	19%	21%	21%

Offentliga upphandlingar

I Sverige annonserades totalt 18 345 upphandlingar i enlighet med upphandlingsreglerna under 2015. Trafikverket är den myndighet som genomför flest upphandlingar i Sverige. Den vanligaste branschen att upphandla från är anläggningsarbete. Andelen överprövade upphandlingar har legat på ca 5% under perioden.

Offentliga upphandlingar	2012	2013	2014	2015	2016
Annonserade upphandlingar	844	759	888	757	n.a.
Överprövade	40	38	46	42	n.a.
Andel %	5,0%	5,0%	5,2%	5,5%	

Mark- och miljödomstolen (samt Mark- och miljööverdomstolen) har mål om överklagande som t ex bygglov, marklov eller detalj- och översiktsplaner. Det förekommer ett stort antal frågor som Trafikverket är inblandade i och som Mark- och miljödomstolen hanterar. Det går inte att finna någon statistik på antalet överklaganden där Trafikverket är inblandade. Vid en genomgång av ärenden på Mark- och miljödomstolens hemsida går det att konstatera att Trafikverket förekommer vid ett flertal gånger.

Synpunkter från utvärderingsmyndigheter och utredningar

Statskontoret har till uppgift att göra utredningar och utvärderingar av statlig verksamhet. Statskontoret har gjort en rapport under 2015 med anledning av bildandet av Trafikverket. I rapporten konstateras att:

”Det finns dock problem i den nuvarande organisationen som bland annat tar sig uttryck i att avståndet mellan den högre ledningen och medarbetarna har blivit långt. Det finns även brister i samordningen mellan verksamhetsområdena som Trafikverket bör åtgärda.”

I rapporten konstaterar Statskontoret att de har översiktligt studerat några av de åtgärdssvalstudier som har genomförts. De studier som de har tittat på följer i stort den metodik som beskrivs i Trafikverkets handledning. Vidare har de inte haft möjlighet att analysera kvaliteten i analyserna, men kan konstatera att flera av studierna är beskrivna i mycket omfattande dokument.

Riksrevisionen som har till uppgift att granska staten. I de rapporter som Riksrevisionen gjort ingår både granskningsrapporter och revisionsrapporter. Inga av rapporterna är intressanta för denna rapport.

Trafikanalys har i uppdrag att följa upp och utvärdera hur åtgärder inom transportpolitiken har genomförts samt vilka effekter de har haft. I de analyser där Trafikverket har förekommit har inte varit relevanta för denna rapport.

Förstudie 2: Politisering och kommunikation

Regleringsbrev

Vår granskning av Trafikverkets regleringsbrev visar inga tydliga tecken på politisering eller allt för långt drivet kommunikationsfokus. Med tanke på transportsektorns betydelse i klimatdebatten – en av de allra störst politiska frågorna – kan det möjligen komma som en överraskning.

Samtidigt är det viktigt att påpeka att transporternas klimat- och miljöpåverkan bara är en liten del av Trafikverkets ansvarsområde, tyngdpunkten ligger på infrastrukturplanering samt byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. På det hela taget är Trafikverket därför en jämförelsevis liten aktör i den svenska klimatdebatten, även i de delar som specifikt berör transporter.

Inte heller vad gäller kommunikativa uppdrag utmärker sig Trafikverkets regleringsbrev som särskilt långtgående, tvärtom håller de kommunikativa insatserna sig väl inom det som kan beskrivas som den dagliga verksamheten. Myndigheten informerar om sin verksamhet och tillhandahåller ett antal tjänster riktade mot medborgarna, men under den period vi studerat görs inga kommunikationssatsningar som går utöver detta.

I sammanhanget bör dock nämnas att Trafikverket är en ung myndighet, som grundades så sent som 2010. Det gör att slutsatser om myndighetens grad av politisering och kommunikationsfokus bör betraktas som preliminära.

Utredningsdirektiv

Inte heller i direktiven till de utredningar som berör Trafikverket kan spåras någon tydlig politisering eller något kommunikationsfokus som går utöver det som kan sägas ingå i den dagliga verksamheten.

Naturvårdsverket

Förstudie 1: Besluts kvalitet

Ärenden

Ärenden	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Beslut om gränsöverskridande transporter och avfall	701	758	854	833	763	7%
Beslut om jakt vilt och artskydd	59	68	232	235	121	105%
Beslut om tilldelning av utsläppsrätter	0	624	21	139	141	
Beslut om dispens för PCB-haltig olja	8	4	8	5	8	+/-0

Naturvårdsverket bevakar det allmänna miljöintresset i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas. De lämnar synpunkter tidigt i processen och deltar i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön. Myndighetens mål är att ett ärende som Naturvårdsverket går in i ska leda till att det allmänna miljöintresset blir mer genomlyst än om de inte hade medverkat.

Tidsåtgången är störst när myndigheten deltar genom yttranden, särskilt när det gäller tillståndsprövningar. Eftersom arbetet är så resurskrävande görs hårda prioriteringar av vilka ärenden myndigheten kan engagera sig i. Arbetet med prövningar syftar till att undvika nya miljöproblem och att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling.

Under 2016 inkom ca 5 400 ärenden till Naturvårdsverket från andra myndigheter eller kommuner för att de skulle kunna bevaka det allmänna miljöintresset. Naturvårdsverket deltog i ca 1 000 ärenden. Detta kan jämföras med de ca 800 stycken av totalt ca 1 900 ärenden som de deltog i 2015 samt ca 1 100 stycken av ca 4 800 ärenden år 2014. Naturvårdsverket valde att själva överklaga sex ärenden under 2016. Antalet överklaganden från myndighetens sida var relativt oförändrat jämfört med tidigare år.

Årsarbetskrafter

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändringar under perioden
Årsarbetskrafter	427	418	418	431	435	2%

Antalet årsarbetskrafter har ökat marginellt under den granskade tidsperioden.

Uppdrag i regleringsbrev och andra regeringsuppdrag

Uppdrag	2012	2013	2014	2015	2016
Regeringsuppdrag	24	23	28	18	19

Naturvårdsverket har en omfattande rapportering till regeringen. Antalet uppdrag har varit relativt konstant mellan åren.

Förvaltningsanslag

Anslagsutveckling per år (mkr)

Mkr	2012	2013	2014	2015	2016	Förändringar under perioden
Förvaltningsanslag	367	370	377	393	425	15%

Förvaltningsanslaget har ökat med cirka 15% under perioden.

Överklaganden

Naturvårdsverket ansvarar för officiell statistik om utsläpp, avfall, miljötillstånd och miljöbalkens tillämpning. Sedan ett antal år tillbaka har Naturvårdsverket inte någon statistikprodukt inom området miljöbalkens tillämpning. Tidigare fanns statistik om miljöstraffavgifter, men nyttan med denna statistik bedömdes inte motsvara kostnaden för att ta fram statistiken. Innan miljöbalken infördes fanns viss officiell statistik om tillämpningen av miljöskyddslagen.

Det har inte varit möjligt att finna någon statistik över hur många av Naturvårdsverkets beslut som överklagas. Beslut i de ärenden som beskrivs ovan överklagas i första instans till Mark- och miljödomstolen i Nacka. Deras beslut kan sedan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen (som är en del av Svea Hovrätt).

På uppdrag har regeringen har Naturvårdsverket i september 2017 inkommit med förslag till modell för att årligen upprätta och redovisa statistik om miljötillståndsprövningar. I enlighet med regeringens önskemål har modellen utformats så att det för olika branscher, prövningsinstanser och mål- och ärendetyper ska vara möjligt att samla in, sammanställa, analysera och presentera statistik för hur lång prövningstiden varit från ansökan till beslut och vilka faktorer som påverkat prövningstiden.

Synpunkter från utvärderingsmyndigheter och utredningar

Statskontoret publicerade 2014 en utvärdering om tillsynsvägledning inom miljöområdet³. De konstaterade att kvaliteten på vägledningen varierar mellan de tillsynsvägledande myndigheterna

³ Statskontoret 2014:17 Vägledning till en bättre tillsyn - En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet

och mellan olika tillsynsområden inom miljöbalken. Utvärderingen visar även att det finns ett missnöje med arbetet inom Tillsyns- och Föreskriftsrådet, bl a för att de medverkande myndigheterna inte anses avsätta tillräckligt med tid för arbetet. Statskontorets iakttagelser ligger i linje med vad som framkommit i tidigare genomförda utvärderingar.

Statskontoret bedömer att ett av de största problemen inom tillsynsvägledningen är att vägledningskompetensen brister på vissa områden, vilket i sin tur riskerar att leda till brister i tillsynens effektivitet, rättssäkerhet och enhetlighet. Samtidigt konstaterar Statskontoret att det sammantaget finns en omfattande kompetens hos de inblandade aktörerna. Den vägledningskompetens som tidigare fanns mer koncentrerad på central nivå, främst på Naturvårdsverket, är i dag emellertid mer utspridd och decentraliserad. Även vad gäller uppföljning, utvärdering och rapportering av tillsynens resultat finner Statskontoret brister i enhetligheten.

Ytterligare ett problem är att ansvarsgränserna mellan länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas tillsynsvägledning i vissa fall är otydliga. Statskontoret bedömer att de oklarheter som finns i stor utsträckning beror på att länsstyrelsernas vägledningsansvar är otydligt reglerat.

Statskontoret kom med ett antal rekommendationer som togs om hand av Miljömyndighetsutredningen⁴.

I övrigt finns inga myndighetsspecifika rapporter från några granskningsmyndigheter.

Förstudie 2: Politisering och kommunikation

Regleringsbrev

Naturvårdsverket är den myndighet som att döma av det underlag vi studerat under den aktuella perioden förefaller allra mest politiserat och där det kommunikativa uppdraget är allra mest långtgående. I flera frågor framstår Naturverket nästan som ett slags förlängning av regeringens (parti)politiska ambitioner snarare än den tongivande myndighet på miljöområden det faktiskt är.

Detta är kanske allra mest uppenbart inom kemikaliepolitikens område. Medan regleringsbrev till andra myndigheter normalt sett innehåller ett neutralt förvaltningspråk, utan tydliga politiska övertoner är regleringsbrev till Naturvårdsverket på detta område präglade av ett mycket politiskt och aktivistiskt sätt att resonera.

Återkommande används exempelvis det kraftigt laddade och föga förklarande begreppet "gift" för att beteckna kemikalier som kan vara skadliga för människa och natur. I regleringsbrevet 2015 beskrivs hur Naturvårdsverket ska verka för en "giftfri vardag", som ett led i att nå miljö kvalitetsmålet "Giftfri miljö".⁵

⁴ <http://www.regeringen.se/49bb96/contentassets/7df11c62addc4bbda6c8b7d5b998fb29/dir.-2013101-oversyn-av-myndigheterna-inom-miljoomradet>

⁵ Se t ex <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17165>

Valet av begreppet "gift" saknar i sammanhanget inte betydelse. Det råder ingen tvekan om att det finns ämnen i vår miljö som är hälsovådliga att få i sig i allt för stor dos. Det avgörande är dock just dosen, strängt taget är nästan allt farligt i tillräckligt stor dos. Detta resonemang förs dock inte, utan uppgiften framställs som att fasa ut ämnen som är hälsovådliga – oavsett vilka doser som skulle krävas för att några hälsorisker ska uppstå.

Ordvalet spelar roll för slutsatserna. När något klassas som "gift" följer naturligen att detta bör helt försvinna från miljön, medan ämnen som beskrivs som farliga snarare behöver begränsas. Den uppskrivade politiska retoriken leder till mer drastiska åtgärder än vad som annars varit fallet.

Regleringsbrev till Naturvårdsverket präglas också av mycket långtgående kommunikationsinsatser som går utöver det som naturligen följer av myndighetens verksamhet. Ett exempel är att Naturvårdsverket givits i uppdrag att särskilt satsa på att övertyga Sveriges lärare om betydelsen av regeringens miljömål:

*"Naturvårdsverket ska, efter samråd med Statens skolverk, vidareutveckla det befintliga stödmaterial som är riktat mot skolor om miljö kvalitetsmålen och generationsmålet på webbplatsen www.miljomal.se. Vidareutvecklingen ska syfta till att fördjupa och utöka stöd materialet med ytterligare innehåll, säkerställa att det tydligt kopplar till befintliga styrdokument för grundskola samt att kännedomen om stöd materialet bland lärare i grundskolan ökar."*⁶

Det kan som sagt diskuteras vilken typ av kommunikation som ligger inom myndighetens vardagliga verksamhet och inte. Motsvarande uppdrag har givits t ex vad gäller att informera medborgarna om allemansrättens innebörd.⁷

Vi vill dock mena att det finns en tydlig skillnad i perspektiv här: i ena fallet ges myndigheten i uppdrag att engagera landets lärare för att stötta nyligen antagna politiska miljömål, i det andra att informera om innebörden av en minst hundra år gammal svensk sedvänja för hur vi agerar i skog och mark. Det förra fallet är betydligt mer långtgående än det senare, och framstår närmast som ett slags kampanjinsats för den rådande politiska majoriteten.

Det är heller inte bara skolan som är föremål för de kommunikationsinsatser Naturvårdsverket har fått. Även näringslivet uppfattas behöva övertygas om det angelägna med de miljö kvalitetsmål riksdagen antagit, därför har myndigheten fått i uppdrag att ta fram en särskild "plattform" i detta syfte:

*"Naturvårdsverket ska ta fram förslag till en plattform som syftar till att öka näringslivets engagemang för att kunna nå uppställda nationella miljö kvalitetsmål om biologisk mångfald. Plattformen ska rymma konkreta åtgärder/verktyg och tas fram i dialog med representanter från näringsliv, intresseorganisationer och forskarvärlden."*⁸

⁶ <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=16559>

⁷ <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17798>

⁸ <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=12815>

Resultatet av de olika uppdragen att informera om värdet av den politiska vilja som uttrycks i miljö kvalitetsmålen blev webbplatsen <http://www.sverigemiljomal.se>. Det är för oss oklart i vilken utsträckning denna webbplats används av svenska företag, men det är tydligt att dessa uppdrag hade ett klart opinionsbildande syfte.

Det är i sammanhang viktigt att påpeka att de politiserade och kommunikativt inriktade uppdragen som under perioden givits till Naturvårdsverket inte förefaller vara beroende av vilken färg regeringen har. Uppdraget att kommunicera gentemot näringslivet gavs t ex av en Alliansregering medan uppdraget att kommunicera gentemot skolan gavs av en rödgrön regering.

Utredningsdirektiv

Även i direktiven för de utredningar som berör Naturvårdsverket finns återkommande starkt politiska beskrivningar som snarast förefaller syfta till att underbygga ideologiska satsningar än att verkligen utreda den aktuella frågeställningen.

Som nämndes tidigare är kemikaliepolitiken det område som kanske allra mest präglas av sådana ideologiskt formulerade målsättningar. En under perioden uppmärksam fråga under den studerade perioden var ambitionen att ersätta Bisfenol A med andra material. Direktiven till Bisfenol A-utredningen (SOU 2014:90) var mycket tydliga med att ämnet ska fasas ut. Utredningen ska:

”Kartlägga möjligheterna att ersätta bisfenol A med andra material inom de ur exponeringssynpunkt viktigaste användningsområdena, samt lämna förslag till hur exponeringen för bisfenol A, särskilt för barn, ungdomar och kvinnor i fertil ålder, kan minskas.”⁹

Samtidigt som detta långtgående uppdrag ges konstateras följande angående de eventuella riskerna med Bisfenol A:

”Det är emellertid osäkert om den mängd bisfenol A som människor utsätts för i vardagen kan vara skadlig för hälsan.”¹⁰

Detta konstaterade förhindrar dock inte att mycket långtgående förslag om hur Bisfenol A ändå ska ersättas med andra ämnen. Den starka politiska viljan låter sig inte hindras av tveksamheter kring farligheten hos det ämne som ska fasas ut.

Allra mest slående vad gäller de utredningar som berör Naturvårdsverket är dock det stora antalet uttalat kommunikativt inriktade projekt. En stor del av utredningarna på detta område syftar i praktiken till att övertyga medborgarna om det kloka i dem förda politiken.

Ett exempel är utredningen (SOU 2013:68) Att synliggöra värdet av ekosystemtjänster, där den dåvarande Alliansregeringen ger utredaren ett i praktiken mycket omfattande opinionsbildande

⁹ <https://data.riksdagen.se/fil/527EB63D-489E-4E39-B85F-BE222F697BDD>, sid 219

¹⁰ Ibid, sid 220

uppdrag. Bland mycket annat ska utredningen:

”...analysera åtgärder och föreslå metoder och insatser för att bättre värdera ekosystemtjänster och för att förbättra kunskapsunderlaget om ekosystemtjänsternas värde för samhället. Utredaren ska vidare föreslå åtgärder som leder till att betydelsen av den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsternas värden blir allmänt kända och integreras i ekonomiska ställningstaganden och andra beslut i samhället där så är relevant och skäligt.”¹¹

Att ta fram förslag för hur ekosystemtjänsternas värden kan göras ”allmänt kända och integreras i ekonomiska ställningstaganden och andra beslut i samhället” är en mycket ambitiös opinionsbildande uppgift.

Faktum är att det ingalunda är ovanligt att utredningar på detta område ges den här typen av mycket långtgående kommunikativa uppdrag. Det får också avsedd effekt, ett antal utredningar fokuserar tydligt på opinionsbildande insatser.

I utredningen (2008:48) En utvecklad havsmiljöförvaltning beskrivs det t ex uttryckligen att syftet med förslagen om en ny organisation av arbetet med havsmiljön handlar om kommunikation:

”Förslagen skall syfta till att förbättra kommunikationen av forskningsresultat till förvaltning, nyttjare, allmänhet och andra aktörer.”¹²

¹¹ <http://www.regeringen.se/49bb96/contentassets/03464da8531847bfa8e531aabc23fd17/synliggora-vardet-av-ekosystemtjanster-dir-20134>

¹² <http://www.regeringen.se/contentassets/7b3024513e39489abd6d9515592a27c7/en-utvecklad-havsmiljoforvaltning-hela-dokumentet-sou-200848> , sid 420

Havs- och Vattenmyndigheten

Förstudie 1: Besluts kvalitet

Ärenden

Det finns ingen sammanlagd statistik över antalet ärenden som Havs- och Vattenmyndigheten har beslutat i. I många av de fall där myndigheten är inblandad i enskilda ärenden handlar det om att avge yttrande till andra myndigheter eller domstolar. Ett exempel på beslut som HaV fattar är överträdelseärenden enligt fiskelagen (1993:787).

HaV kan även anmäla överträdelser av fiskerilagstiftningen till åklagarmyndigheten för att åklagaren ska väcka åtal för fiskebrott.

HaV:s rätt att meddela bl a sanktionsavgifter framgår av förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen samt lag om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I enskilda ärenden handlar det om att avge yttrande till andra myndigheter eller domstolar.

Ärenden	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Beslut om sanktionsavgift	n/a	68	71	96	89	30%
Beslut om anmälan till åtal	n/a	10	7	6	2	neg.
Beslut om särskild avgift	n/a	25	28	42	30	20%
Beslut om avskrivning	n/a	17	17	39	69	305%
Beslut som sker genom information	n/a	-	24	49	29	n/a
Beslut om att påföra prickar	n/a	6	5	6	13	116%
Övriga beslut	n/a	-	21	12	0	n/a
Totalt	343	268	425	365	390	13%

Merparten av ärendekategorierna uppvisar en ökning under perioden.

Årsarbetskrafter

Anställda	2012	2013	2014	2015	2016	Förändringar under perioden
Antal anställda, medelantal	221	226	242	248	252	14%

Antalet årsarbetskrafter har ökat väsentligt under perioden.

Uppdrag i regleringsbrev och andra regeringsuppdrag

Uppdrag	2012	2013	2014	2015	2016
Regeringsuppdrag (totalt antal)	n.a	8	18	17	20
Inkomna regeringsuppdrag (antal)	n.a.	n.a.	18	10	13
Avrapporterade regeringsuppdrag (antal)	n.a	n.a	14	6	16

Antalet regeringsuppdrag har ökat under perioden.

Förvaltningsanslag

Anslagsutveckling per år (mkr)

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändringar under perioden
Förvaltningsanslag	188	201	207	207	225	19%

Förvaltningsanslaget ökade under perioden med 19% under perioden.

Överklaganden

Avseende de ärenden som beskrivs ovan om överträdelsehantering inom kategorin fisk ser överklagandestatistiken ut enligt följande.

	2012	2013	2014	2015	2016
Överklagande	n/a	n/a	4	14	3

Överklagandena är för få under perioden för att tillmätas någon större betydelse.

Synpunkter från utvärderingsmyndigheter och utredningar

Ingen av utvärderingsmyndigheterna har gjort någon utvärdering av Havs- och Vattenmyndighetens verksamhet under undersökningsperioden.

Förstudie 2: Politisering och kommunikation

Regleringsbrev

Havs- och Vattenmyndigheten är en ung myndighet, vars arbetsformer inte hunnit sätta sig på samma sätt som de äldre myndigheterna, det studerade materialet är därför jämförelsevis litet.

I det material som hittills kunnat studeras finns några exempel på att den nystartade myndigheten beskrivs som ett slags kommunikativ förlängning av regeringens ideologiska utgångspunkter. I regleringsbrevet för budgetåret 2012 beskrivs ett av målen t ex som att:

"Havs- och vattenmyndigheten ska redogöra för hur myndighetens verksamhet har bidragit till att uppfylla regeringens vision "bruka utan att förbruka" med tillhörande övergripande mål."¹³

På det hela taget finns dock jämförelsevis få exempel på (parti)politisering och långtgående kommunikativt fokus i regleringsbrev gällande Havs- och Vattenmyndigheten som kunnat studeras.

Samtidigt gäller myndighetens ansvarsområde frågor som är starkt politiskt laddade. Det finns därför skäl att vara vaksam på hur graden av politisering och kommunikationsfokus på Havs- och Vattenmyndighetens område utvecklas framöver.

Utredningsdirektiv

Utöver det exempel som nämns i avsnittet om Naturvårdsverket (angående havsmiljöförvaltningens organisation, den process som senare resulterade i Havs- och Vattenmyndighetens tillkomst) förefaller utredningar på havsmiljöområdet inte vara påtagligt politiskt laddade.

¹³ <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=14287>

Kemikalieinspektionen

Förstudie 1: Beslutskvalitet

Ärenden

Nedan redovisas ett antal exempel på olika ärenden.

Ärenden	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring under perioden
Prövningsärenden växtskyddsmedel	135	127	166	466	331	145%
Prövningsärenden biocidprodukter	137	101	138	173	181	32%

Antalet ärenden har ökat kraftigt under perioden i de redovisade kategorierna.

Ett stort problem som Kemikalieinspektionen har haft de senaste åren är sina långa handläggningstider, vilket beskrivs närmare under rubrik Synpunkter utvärderingsmyndigheter och utredningar.

Kemikalieinspektionen bedömer själva i sin uppföljning av den strategiska målbilden för perioden 2012-2016 att man har haft utmaningar att komma i balans med ärendebalanser inom provning av bekämpningsmedel och att denna kommer bestå ytterligare ett par år.

I Kemikalieinspektionens årsredovisning finns en omfattande återrapportering till regeringen angående ingående balanser, fattade beslut, utgående balanser nedbrutet på ärendetyp.

Årsarbetskrafter

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändringar under perioden
Årsarbetskrafter	213	216	226	234	246	15%

Antalet årsarbetskrafter på Kemikalieinspektionen har ökat väsentligt under perioden.

Uppdrag i regleringsbrev och andra regeringsuppdrag

	2012	2013	2014	2015	2016
Regeringsuppdrag (totalt antal)	6	8	8	7	15

Kemikaliefrågorna har de senaste åren hamnat mer i fokus. Detta återspeglas i antalet uppdrag från regeringen som har ökat de senaste åren.

Förvaltningsanslag

Anslagsutveckling per år (mkr)

	2012	2013	2014	2015	2016	Förändringar under perioden
Förvaltningsanslag	191	194	207	214	229	19%

Anslaget har förstärkts under de senaste åren och ökningen är ca 19% under perioden.

Överklaganden

Mark- och miljödomstolens beslut i överklagade ärenden.

Typ av beslut	2012	2013	2014	2015	2016
Avslag	16	7	18	3	4
Avvisade eller avskrivning	2	0	2	6	0
Bifall (helt eller delvis)	1	0	1	1	0

Det är generellt få ärenden som överklagas till domstolen.

Synpunkter från utvärderingsmyndigheter och utredningar

Den 6 maj 2015 publicerade JK ett beslut avseende sin granskning av klagomålen mot Kemikalieinspektionen i frågan om myndighetens påstått långa handläggningstider i ärenden rörande ansökningar om produktgodkännande av bekämpningsmedel respektive ansökningar om utvidgning av produktgodkännanden för mindre användningsområden.

Granskningen avsåg handläggningstiden och inte myndighetens handläggning i övrigt av dessa ärenden. Av utredningen framgår att handläggningstiderna hos Kemikalieinspektionen i aktuella ärenden är alltför långa och att myndigheten sedan en längre tid arbetar med att åtgärda de strukturella brister som har gett upphov till de långa handläggningstiderna. Det står klart att regeringen sedan en längre tid har känt till problemet med dessa handläggningstider.

Förutom de långsiktiga uppgifter och mål som regeringen har beslutat ska gälla för Kemikalieinspektionen i myndighetens instruktion fattar regeringen varje år beslut om bl.a. åiterrapporteringskrav i Kemikalieinspektionens regleringsbrev. Ett årligen återkommande åiterrapporteringskrav gäller Kemikalieinspektionen handläggning av ärenden avseende prövning av bekämpningsmedel.

I november 2013 gav regeringen i uppdrag åt en utredare att efter kartläggning analysera hur regeringen genom myndigheterna under dåvarande Miljödepartementet, däribland Kemikalieinspektionen, kan verka för ett effektivt och långsiktigt hållbart miljöarbete, med fokus på det generationsmål och de miljö kvalitetsmål som riksdagen fastställt. (Dir. 2013:101). Utredningen, som antog namnet Miljömyndighetsutredningen, lämnade under hösten 2014 ett delbetänkande i kartläggningsdelen. Uppdraget slutredovisades i övriga delar den 31 mars 2015.

Utredningen har identifierade problem med regeringens styrning av miljömyndigheterna och har sammanfattningsvis funnit "allvarliga brister i effektivitet, enhetlighet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet i tillståndsgivning och tillsyn". Utredningen konstaterar också, såvitt är av särskilt intresse för Justitiekanslerns granskning, att specifik kritik har riktats framför allt från näringslivet mot Kemikalieinspektionen, som man anser har orimligt långa handläggningstider.

Enligt regleringsbrev för Kemikalieinspektionen avseende budgetåren 2013 – 2015 ska handläggningen i ärenden rörande ansökningar om produktgodkännande av bekämpningsmedel så långt som möjligt effektiviseras i syfte att förkorta handläggningstiderna men med bibehållande av en hög rättssäkerhet och en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön.

Det ankommer även på Kemikalieinspektionen att redovisa bl a handläggningstiderna för bekämpningsmedel och antalet inkomna respektive avslutade ärenden per år de senaste fem åren samt att analysera och kommentera lämnade uppgifter. Kemikalieinspektionen ska också översiktligt redovisa vilka åtgärder myndigheten har genomfört och planerar att genomföra för att effektivisera prövningen av bekämpningsmedel. Liknande skrivningar finns även i regleringsbrev för tidigare budgetår.

Regeringen har i regleringsbrev för budgetåren 2013 – 2015 ytterligare tydliggjort ramarna för Kemikalieinspektionen nationella prövning och tillsyn av bekämpningsmedel genom att införa en särskild anslagspost för denna verksamhet.

Kemikalieinspektionen har i sitt budgetunderlag till regeringen för åren 2013 – 2015 respektive 2015 – 2017 angett vilka ekonomiska ramar för verksamheten som myndigheten har bedömt vara nödvändiga för att klara regeringens mål om bl a kortare handläggningstider i ärenden avseende prövning av ansökningar om produktgodkännande av bekämpningsmedel. Kemikalieinspektionen har också lämnat en rad åtgärdsförslag och har även redovisat en konsekvensanalys.

Justitiekanslern konstaterade sammanfattningsvis att det sedan uppemot ett decennium har riktats kritik mot långa handläggningstider hos Kemikalieinspektionen. Av utredningen i ärendet framgick att det genomförts och alltjämt pågår arbete med att dels kartlägga, dels effektivisera Kemikalieinspektionens handläggning av de ärendeslag som nu aktuella anmälningar avser. JK konstaterade att det klart att handläggningstiderna alltjämt är för långa. Det är uppenbart att detta medför problem för de sökande som är beroende av myndighetens produktgodkännanden för att kunna släppa ut sina produkter på den svenska marknaden.

JK menade att Kemikalieinspektionens prövningsverksamhet synes ha präglats av strukturella brister under lång tid, trots att man i olika omgångar försökt vidta förbättringsåtgärder. Förklaringen verkar

vara en kombination av samverkande faktorer hänförliga till bl.a. myndighetens ekonomiska förutsättningar och egna prioriteringar, av regeringen ålagda prioriteringar, en ökad ärendetillströmning, större komplexitet i ärendena samt otillräckliga personalresurser.

Även om detta är omständigheter som kan förklara att problemen med långa handläggningstider varit svåra att bemästra är det anmärkningsvärt att de ansträngningar som gjorts och de åtgärder som vidtagits under en följd av år för att komma till rätta med problemen ännu inte har gett några tydliga positiva resultat.

Enligt Justitiekanslern kräver problemen med de långa handläggningstiderna uppenbarligen ytterligare omedelbara insatser. Justitiekanslern noterar att Kemikalieinspektionens ramanslag för nationell prövning och tillsyn av bekämpningsmedel har höjts med drygt tio miljoner kronor enligt regleringsbrevet för budgetår 2015.

JK fann att det fanns skäl att rikta allvarlig kritik mot myndigheten för den konstaterat långsamma handläggningen av ansökningar om produktgodkännande av bekämpningsmedel respektive ansökningar om utvidgning av produktgodkännanden för mindre användningsområden.

I beslut den 30 juni 2016 riktade JK förnyad, allvarlig, kritik mot Kemikalieinspektionen beträffande handläggningstiderna för vissa ansökningsärenden för bekämpningsmedel. Även om JK kunde se en viss förbättring jämfört med tidigare granskning så konstaterade man också att det vid utgången av 2015 fortfarande fanns ca 30 bekämpningsmedelsärenden som kom in till Kemikalieinspektionen under åren 2003–2010, drygt 20 som kom in under 2011, ett 50-tal som kom in år 2012 och ca 120 ärenden som kom in år 2013.

Handläggningstiderna för dessa ärenden är alltså fortfarande mycket långa. JK konstaterade att de långa handläggningstiderna för bekämpningsmedelsärenden är således fortsatt ytterst problematiska och utgör skäl att ännu en gång rikta allvarlig kritik mot myndigheten.

Förstudie 2: Politisering och kommunikation

Regleringsbrev

Som beskrevs i avsnittet om Naturvårdsverket är kemikaliepolitiken ett av de områden där politiseringen och fokus på opinionsbildande kommunikation är allra tydligast. Det präglar i hög grad Kemikalieinspektionens verksamhet.

Som nämndes tidigare har argumentationen kring kemikalier som "gift" blivit ett återkommande sätt att underbygga argumentationen kring långtgående regleringar på detta område. I sak ändrar detta inte något, men retoriken kring "gift" i medborgarnas vardag är effektiv politisk opinionsbildning.

Denna kommunikativa omsvängning kan också tidsbestämmas genom att analysera regleringsbreven angående Kemikalieinspektionen. Brytpunkten förefaller ha varit budgetåret 2011, före denna punkt var argumentationen värdeneutralt medan den därefter är kraftigt värdeladdad.

I regleringsbrevet för budgetåret 2009 beskrevs t ex i neutrala ordalag myndighetens första mål och återrapportering på följande sätt under rubriken "Kemikalier i varor":

*"Kemikalieinspektionen ska intensifiera sitt arbete avseende problematiken med kemikalier i varor. I arbetet ska barn och andra känsliga grupper särskilt beaktas."*¹⁴

Två år senare, efter valet 2010, i regleringsbrevet för budgetåret 2011 beskrivs i praktiken samma mål och återrapporteringskrav med ett betydligt mer laddat språk under rubriken "Handlingsplan för en giftfri vardag":

*"Kemikalieinspektionen ska redovisa prestationer och kostnader för genomförandet av handlingsplanen för en giftfri vardag."*¹⁵

Det uppdrag som 2008 handlade om det faktum att olika varor innehåller kemikalier hade två år senare förvandlats till ett dramatiskt formulerat uppdrag att säkra en vardag som inte utsätter medborgarna, särskilt barn, för olika typer av "gift".

Retoriken om kemikalier som "gift" har bestått även efter regeringsskiftet 2014. Inte sällan kopplas den dessutom till kommunikativa uppdrag. I regleringsbrevet för budgetåret 2016 utökades uppdraget gällande "giftfri vardag" med ett särskilt uppdrag att redovisa hur myndigheten hade ökat sin satsning på information om just denna typ av ämnen.¹⁶

Kemikalieinspektionen hade även tidigare ett uppdrag att informera om olika ämnens farlighet, men detta uppdrag har utvidgats i takt med att den politiska retoriken skruvats upp. Med övergången till att tala om kemikalier som "gift" har också följt en ambition att övertyga omvärlden om att det är just så kemikalier ska betraktas.

Utredningsdirektiv

På samma sätt som vad gäller myndighetens regleringsbrev präglas även direktiven till de utredningar som särskilt rör Kemikalieinspektionen ofta av ett tydligt politiserat språkbruk – med retoriken kring kemikalier som "gift" som tydligast illustration.

Även i utredningsdirektiven kopplas detta språkbruk ofta till en ambition om att övertyga medborgarna och andra aktörer om problemen med kemikalier och att ett antal olika ämnen behöver fasas ut pga att de är att betrakta som "gift".

Ett exempel är utredningen (SOU 2017:32) Substitution i centrum där betydande tonvikt läggs på kommunikation om olika ämnens farlighet för att på så sätt stimulera övergången till andra ämnen. I direktiven beskrivs behovet av att inrätta ett "nationellt kunskapscentrum för ökad substitution av farliga ämnen".

¹⁴ <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=11773>

¹⁵ <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=13189>

¹⁶ <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=18260>

I beskrivningen av uppdragets bakgrund betonas betydelsen av att genom kommunikation förmå olika aktörer att bli mer positiva till att fasa ut olika kemiska ämnen:

”Regeringen har [också] bedömt att aktiviteter som stöder och stimulerar substitution i vidare bemärkelse kan bli aktuella, t.ex. genom kunskapsuppbyggnad om kemiska och icke-kemiska alternativ.”¹⁷

De aktörer som ska övertygas om behovet av att fasa ut olika ämnen (som är tillåtna att använda, bör understrykas) är många, men näringslivet pekas särskilt ut som i behov av sådan kommunikation:

”Ett centrum för substitution som tar fram och tillgängliggör kunskap om alternativ skulle vara till nytta för både företag, statliga myndigheter, kommuner, landsting och konsumenter. Framförallt små och medelstora företag som importerar, säljer eller tillverkar varor skulle vara viktiga aktörer.”¹⁸

Som redan påpekats kan det naturligtvis diskuteras hur långtgående kommunikativa uppdrag som är rimliga i den offentliga förvaltningen. Just kemikaliepolitiken förefaller dock särskilt problematisk ur detta perspektiv.

Dels har den (parti)politiska retoriken på området sedan 2010 blivit allt mer uppskruvad, vilket följt med in i myndigheternas arbete, och dels läggs allt större tonvikt på kommunikation som ska övertyga andra aktörer om detta perspektiv.

Frågan bör ställas hur stora resurser som i praktiken läggs på att övertyga medborgare, företag och andra aktörer om att den ideologiska retoriken kring kemikalier som ”gift” är motiverad. Och huruvida detta verkligen ligger i linje med hur den offentliga förvaltningen är tänkt att fungera.

¹⁷ <http://www.regeringen.se/495ab5/contentassets/90dad05738da486a8d3f8251c8408e26/slutligt-kommittedirektiv-centrum-for-substitution-av-farliga-amnen.pdf>

¹⁸ Ibid

Sammanfattning

Förstudie 1: Besluts kvaliteten

- Undersökningen visar att vissa myndigheters besluts kvaliteten sannolikt har utvecklats negativt under perioden. Denna bild förstärks av de externa utvärderingar som gjorts.
- Utifrån de analyserade kriterierna har det varit möjligt att visa att besluts kvaliteten har försämrats hos Lantmäteriet och Kemikalieinspektionen under perioden.
- Denna bild bekräftas av utvärderingsmyndigheter som har fört fram kritik på myndigheternas arbete.
- Även Naturvårdsverket har fått kritik från Statskontoret, som kritiserade tillsynsvägledning inom miljöområdet där Naturvårdsverket ingick. Statskontoret ansåg att vägledningskompetensen brast inom vissa områden vilket riskerade att leda till brister i tillsyn, effektivitet, rättssäkerhet och enhetlighet.
- När det gäller Boverket, Trafikverket eller Havs- och Vattenmyndigheten har det inte förekommit någon extern utvärdering som har haft relevans för undersökningen.
- Antalet ärenden ökar i stort sett hos samtliga myndigheter och det gäller i stort sett samtliga former av ärendekategorier. Detta har lett till att även vissa överklaganden har ökat under perioden.
- Det går däremot inte att utesluta att förändrade omvärldsfaktorer kan ha haft viss påverkan på de ökade ärendena, genom t ex den ökade byggnadstakten under perioden.
- Överklagandena har ökat i vissa beslutsdelar hos Lantmäteriet. Denna ökning har sannolikt sin förklaring i en ökad aktivitet på marknaden men kan även bero på en försämrad besluts kvaliteten hos myndigheten.
- Det är tveksamt om de åtgärder som regeringen har rådighet över har påverkat besluts kvaliteten i större utsträckning när det gäller ändrade instruktioner, ändrade förvaltningsanslag eller förändrade årsarbetskrafter. Undersökningen visar två fall av ökade uppdrag till myndigheterna där ett fall har påverkat besluts kvaliteten.
- En komplexitet har visat sig vara att flera av myndigheterna fattar få egna beslut. Myndigheterna arbetar i flera fall på olika plan i samhället, dvs tillsyn genomförs av länsstyrelser och kommuner. Huruvida detta har påverkan på kvaliteten i myndigheternas beslutfattande är oklart, men det skapar en otydlighet i styrningen och uppföljningen hos regeringen.
- I Boverkets fall har det förekommit brister i återrapporteringens kvalitet från länsstyrelserna och kommunerna som försvårar Boverkets möjligheter till att föreslå förbättringar.
- Det går inte att se utifrån analyserade kriterier om besluts kvaliteten har förändrats under perioden när det gäller Boverket, Trafikverket eller Havs- och Vattenmyndigheten.
- Besluts kvaliteten hos Naturvårdsverket är en mångfacetterad fråga. Naturvårdsverket fattar få beslut riktade till företag eller medborgare. Naturvårdsverket har desto större betydelse som navet i miljöpolitiken och bedriver en omfattande verksamhet som är svår att utvärdera hur den egentligen fungerar.

Förstudie 2: Politisering och kommunikation

- Att döma av det studerade materialet finns inget generellt problem med politisering eller allt för stort kommunikationsfokus, men på vissa politikområden är det tydligt.

- Såväl politisering som kommunikationsfokus har ökat sedan 2010, samt intensifierats särskilt på senare år. Utvecklingen förefaller inte sammanfalla med regeringsskiften eller andra parlamentariska förändringar.
- Naturvårdsverket över lag den mest tydligt politiserade myndigheten. Myndigheten berörs förvisso av av flest utredningar, vilket är viktigt att ha i åtanke när dessa analyseras, men även regleringsbrevens avspeglar samma tendens.
- Kemikaliepolitiken är det enskilda politikområde där det kommunikativa inslaget är allra starkast, ofta med uppenbara kampanjinslag för att övertyga medborgare och andra grupper om det kloka i gjorda politiska prioriteringar. Även Naturvårdsverket har under perioden givits flera långtgående opinionsbildande uppdrag.
- Det finns även tecken på ett samband mellan grad av politisering och detaljeringsgrad i utredningsdirektiven. I de mest extrema fallen har direktiven drag av ”beställning” snarare än utredning.
- Det finns inte skäl att tro att de enskilda myndigheterna själva driver på den ökande politiseringen eller fokus på kommunikation. Istället talar det mesta för att denna process snarare drivs av ambitioner hos respektive regering och det allmänna samhällsklimatet.

Källor

Lantmäteriet

- Årsredovisningar 2012-2016
- Regleringsbrev 2007-2017
- Urval av utredningar som berör myndighetens verksamhetsområde 2007-2017
- Statskontorets uppdrag: Delat ansvar för fastighetsbildning 2017:18
- Lantmäteriet 2017-05-31. Handläggningstider för fastighetsbildning. (Dnr 402-2017/356)
- Lantmäteriet Kompetensförsörjning (Dnr 201-2017/1263)

Boverket

- Årsredovisningar 2012-2016
- Regleringsbrev 2007-2017
- Urval av utredningar som berör myndighetens verksamhetsområde 2007-2017
- Statistikuppföljning av tillsynsarbetet 2012-2016: (<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/uppfoljning/uppfoljning-tillsyn/statistik-tillsyn>)

Trafikverket

- Årsredovisningar 2012-2016
- Regleringsbrev 2007-2017
- Urval av utredningar som berör myndighetens verksamhetsområde 2010-2017
- Statskontorets rapport På rätt väg 2015:14
- Konkurrensverkets rapport Statistik om offentlig upphandling 2012-2015
- Regeringsuppdrag: <https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/trafikverkets-uppdrag/regeringsuppdrag-remisser-och-remissvar/>
- Information Mark- och miljödomstolens hemsida

Naturvårdsverket

- Årsredovisningar 2012-2016
- Regleringsbrev 2007-2017
- Urval av utredningar som berör myndighetens verksamhetsområde 2007-2017
- Naturvårdsverket, Redovisning av myndigheternas intäkter och kostnader 2016 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, 2017
- Statistik för miljötillståndsprövningen Regeringsuppdrag i Naturvårdsverkets regleringsbrev 2017 (M2016/02982/S(delvis), M2016/02923/S, M2016/02948/Mm m.fl.)

Havs- och Vattenmyndigheten

- Årsredovisningar 2012-2016
- Regleringsbrev 2007-2017
- Urval av utredningar som berör myndighetens verksamhetsområde 20011-2017

Kemikalieinspektionen

- Årsredovisningar 2012-2016
- Regleringsbrev 2007-2017

- Budgetunderlag 2013-2015
- Urval av utredningar som berör myndighetens verksamhetsområde 2007-2017

Övrigt

- Regeringens budgetpropositioner 2012-2016 (utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik och utgiftsområde 22 Kommunikationer)
- Regeringens budgetproposition 2017-2018 (utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård)
- Svenskt Näringsliv 2016, Ledtider vid tillståndsprövning av verksamheter med miljöpåverkan
- Näringslivets regelnämnd 2017, NNR:s Skop-undersökning med svenska företagare 2016
- SOU 2015:43 Vägar till ett effektivare miljöarbete, slutbetänkande av miljömyndighetsutredningen
- SOU 2017:63 Miljötillsynsutredningen
- Statskontoret: Den offentliga sektorn i korthet 2017:20-5
- Statskontoret 2014:17 Vägledning till en bättre tillsyn - En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet
- SOU 2002:14 Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag