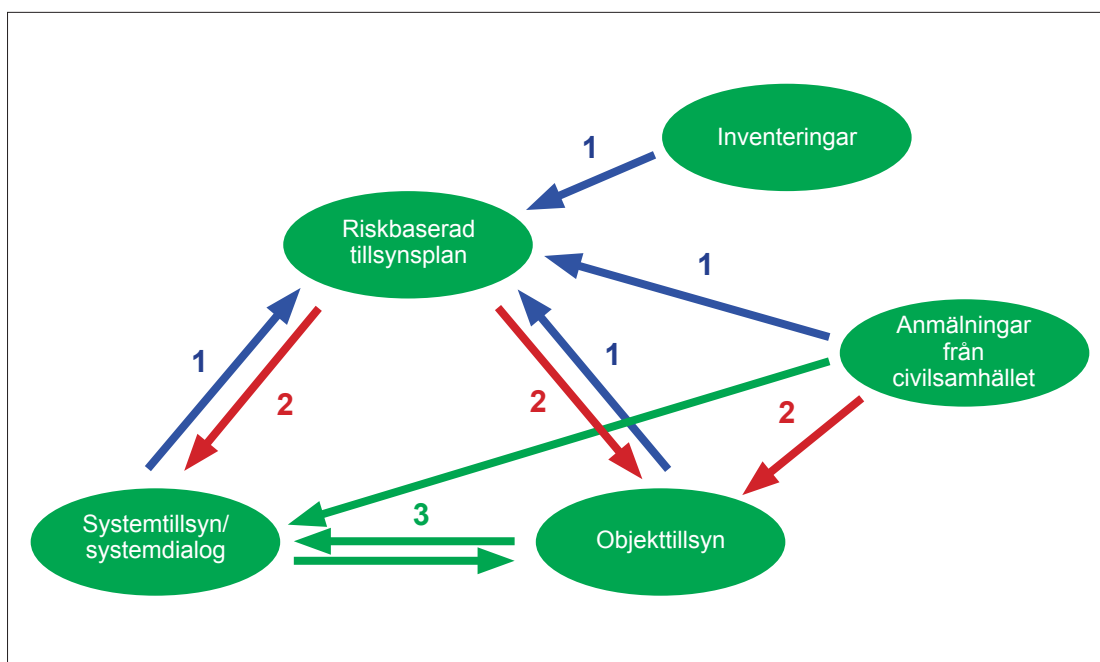


## Förstudie – systemtillsyn och systemdialog



Anna-Clara Sjöström, Svante Claesson, Lars Ekberg, Christel Magnusson, Jimmy Lundblad,  
Christoffer Andersson, Sanna Black-Samuelsson, Bert Krekula

© Skogsstyrelsen, Juni 2014

**Författare**

Christoffer Andersson  
Sanna Black-Samuelsson  
Svante Claesson  
Lars Ekberg  
Bert Krekula  
Jimmy Lundblad  
Christel Magnusson  
Anna-Clara Sjöström

**Projektledare**

Anna-Clara Sjöström

**Projektgrupp**

Svante Claesson  
Lars Ekberg  
Christel Magnusson

**Upplaga**

*Finns endast som pdf-fil för egen utskrift*

**Best nr**

1861

Skogsstyrelsens böcker och broschyrer  
551 83 Jönköping

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>6</b>
Förslag	6
Tydliggöra tillsynsbegreppet	7
Utöva en effektiv och ändamålsenlig tillsyn	7
Påbörja systemtillsyn och arbeta för ytterligare systemtillsyn	8
<b>Beskrivning av uppdraget</b>	<b>9</b>
<b>Definitioner</b>	<b>10</b>
Egeninitierad tillsyn	10
Egenkontroll	10
Externt initierad tillsyn	10
Objektsansvarig	10
Objekt-tillsyn	10
Operativ tillsyn	10
Riskbaserad tillsyn	10
Systemdialog	10
Systemtillsyn	10
Tillsyn	10
Tillsynsobjekt	10
Verksamhetsutövare	11
<b>Skogsstyrelsens initiativ</b>	<b>12</b>
Objekt-tillsyn	12
Systemtillsyn	12
<b>Skogs- och miljöpolitiken</b>	<b>14</b>
Ny miljöpolitik	14
Ny skogspolitik	14
Uppföljning av skogspolitiken	15
En skogspolitik i takt med tiden (regeringens proposition 2007/08:108)	16
Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (regeringens proposition 2009/10:155)	16
Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (regeringsbeslut M2014/593/Nm)	17
En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (regeringens proposition 2013/14:141)	17
<b>Tillsyn på Skogsstyrelsen</b>	<b>19</b>
Skogsvårdslagen	19
Tillsyn i dag	19
Möjlighet till systemtillsyn	19
Miljöbalken	20
Tillsyn i dag	21
Möjlighet till systemtillsyn	21
Virkesmätningslagen	24
Tillsyn i dag	24
Möjlighet till systemtillsyn	25

Frö- och planthandel _____	25
Tillsyn i dag _____	25
Möjlighet till systemtillsyn _____	26
Timmerförordningen _____	27
Tillsyn i dag _____	27
Möjlighet till systemtillsyn _____	28
<b>Systemdialog _____</b>	<b>29</b>
Systemdialog som Skogsstyrelsen genomför under 2014 _____	29
Behov av underlag för en effektiv systemdialog _____	30
<b>Statsförvaltningens tillsynsarbete - erfarenheter från Statskontoret _____</b>	<b>32</b>
<b>Erfarenheter från andra tillsynsmyndigheter _____</b>	<b>34</b>
Arbetsmiljöverket _____	34
Livsmedelsverket _____	35
Länstyrelsen Västra Götalands län _____	37
Skolinspektionen _____	40
<b>Erfarenheter från certifieringsorgan _____</b>	<b>42</b>
FSC _____	42
Skogsbrukscertifikat _____	42
Spårbarhetscertifikat _____	42
PEFC _____	43
<b>Förslag till åtgärder _____</b>	<b>44</b>
Tydliggöra tillsynsbegreppet _____	44
Motivering och diskussion _____	44
Utöva en effektiv och ändamålsenlig tillsyn _____	47
Motivering och diskussion _____	47
Påbörja systemtillsyn och arbeta för ytterligare systemtillsyn _____	53
Motivering och diskussion _____	53
<b>Litteratur/källförteckning _____</b>	<b>57</b>
<b>Bilaga 1 _____</b>	<b>58</b>
Definition av systemtillsyn _____	58
Tillsynsutredningen _____	58
Naturvårdsverket _____	58
Miljösamverkan Västra Götaland _____	59
Inspektionen för socialförsäkringen _____	59
Skogsstyrelsen _____	59
<b>Bilaga 2 _____</b>	<b>60</b>
Skogs- och miljöpolitiken _____	60
Miljöpolitiken inför 1990-talet (regeringens proposition 1987/88:85) _____	60
En god livsmiljö (regeringens proposition 1990/91:90) _____	60
En ny skogspolitik (regeringens proposition 1992/93:226) _____	61
Uppföljning av skogspolitiken (regeringens skrivelse 2003/04:39) _____	62
En skogspolitik i takt med tiden (regeringens proposition 2007/08:108) _____	64
Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (regeringens proposition 2009/10:155) _____	65

Tillsynsplaner (lagrådsremiss 2014-02-06)	66
Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (regeringsbeslut M2014/593/Nm)	67
En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (egeringens proposition 2013/14:141)	67
<b>Bilaga 3</b>	<b>71</b>
Erfarenheter från andra tillsynsmyndigheter	71
Arbetsmiljöverket	71
Livsmedelsverket	75
Länstyrelsen i Västra Götalands län	81
Skolinspektionen	86

# Sammanfattning

Den önskade effekten med denna förstudie är en utvecklad systemtillsyn och systemdialog som effektiviserar genomförandet av Skogsstyrelsens uppdrag. Detta ska i sin tur leda till att högre måluppfyllelse för skogs- och miljöpolitiken kan uppnås. Förstudien ska ge svar på om systemtillsyn och systemdialog är möjliga arbetssätt för Skogsstyrelsen och i så fall ge förslag på fortsatt arbete med systemtillsyn och systemdialog.

Projektet har definierat systemtillsyn på följande sätt: ”Granskning av om verksamhetsutövarens egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt tillämpning av regelverket”.

Med nu gällande lagstiftning är det inte möjligt att bedriva systemtillsyn med stöd av skogsvårdslagen. Det är dock möjligt att utöva systemtillsyn över de skogsbruksåtgärder som är samrådspfiktiga enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det är även möjligt att utöva systemtillsyn med stöd av timmerförordningen och med all sannolikhet kommer det även att bli möjligt att utöva systemtillsyn över virkesmätning. Tillsyn av frö- och planhandel är inte möjligt att bedriva som systemtillsyn.

Projektet har definierat systemdialog på följande sätt: ”Dialog mellan en verksamhetsutövare och myndigheten som syftar till att stärka verksamhetsutövarens system för ledning och styrning, utveckla myndighetens arbete och stärka samverkan mellan verksamhetsutövaren och myndigheten”.

Under 2014 bedriver Skogsstyrelsen två verksamheter som har definierats som systemdialog. Den ena är de företagsbesök som ska genomföras hos cirka 70 företag som avverkar skog på egen eller annans mark. Den andra är återkoppling om lämnad miljöhänsyn på objektsnivå till yrkesverksamma, framför allt tjänstemän (ombud) hos de 70 företagen.

I arbetet med förstudien har projektgruppen besökt fyra andra tillsynsmyndigheter: Arbetsmiljöverket, Livsmedelsverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland och Skolinspektionen. Alla dessa myndigheter arbetar med någon form av systemtillsyn och med riskbaserade kontroller. Myndigheterna skiljer tydligt mellan tillsyn och andra myndighetsuppgifter som till exempel rådgivning. De upprättar årliga tillsynsplaner och har rutiner för att följa upp sina tillsynsärenden.

Förstudien bedömer att det finns stor potential i såväl systemtillsyn som systemdialog. Systemtillsyn och objekt-tillsyn står inte i motsatsförhållande utan kompletterar varandra.

## Förslag

Projektet lämnar tre huvudförslag:

- att tillsynsbegreppet ska tydliggöras och att tillsynen ska särskiljas från annan verksamhet,
- att tillsynen ska vara effektiv och ändamålsenlig samt
- att systemtillsyn ska påbörjas med stöd av miljöbalken och att en ändring av skogsvårdslagen ska utredas för att möjliggöra systemtillsyn.

## Tydliggöra tillsynsbegreppet

Skogsstyrelsen bör tillämpa regeringens definition av tillsyn<sup>1</sup>. Detta innebär bland annat att ren ärendehandläggning av anmälningar, tillstånd och dispenser bör särskiljas från tillsynsverksamheten. Myndigheten bör överväga att även särskilja tillståndsärenden organisatoriskt från tillsyn för att undvika jäv.

Det finns en tydlig vilja från statens sida att tillsynsmyndigheter särskiljer operativ tillsynsverksamhet från annan verksamhet. Man menar att en sammanblandning av rådgivning och tillsyn riskerar att leda till låg rättssäkerhet genom att det kan medföra jäv eller brister i likabehandling.

Skogsstyrelsen avviker från normen inom statsförvaltningen genom att blanda rådgivning och tillsyn. Skogsstyrelsen bör därför förändra arbetssättet genom att den objektvisa rådgivning helt skiljs från tillsynsverksamheten. En avverkningsanmälan bör inte utgöra grund för rådgivning.

Huvudansvaret för att genomföra dessa förslag bör läggas på tillsynsförvaltningen. Samverkan ska ske med rådgivningsförvaltningen.

## Utöva en effektiv och ändamålsenlig tillsyn

Skogsstyrelsen bör ta fram en nationell riskbaserad tillsynsplan för samtliga tillsynsområden. Tillsynsplanen bör utgöra grunden för myndighetens tillsyn, såväl system- som objektutillsyn.

För att få underlag till den riskbaserade tillsynsplanen måste Skogsstyrelsen följa upp vägledningar, förbud och förelägganden. Skogsstyrelsen bör i samband med detta pröva möjligheten att begära in handlingar och redovisningar från verksamhetsutövare för att effektivisera tillsynen.

En tillsynsmyndighet måste i sin tillsyn vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Myndigheten måste se till att bristen åtgärdas. Detta innebär att Skogsstyrelsen enligt lag är skyldig att följa upp alla förelägganden och förbud som meddelas. Uppföljningsskyldigheten omfattar även de vägledningar som skrivs med anledning av en konstaterad brist.

Resultaten från de inventeringar myndigheten genomför bör utgöra underlag för tillsynsplanen. Anmälningar från enskilda bör hanteras på ett systematiskt sätt och beaktas i tillsynsplanen. Handläggningsrutinerna för anmälningar bör ses över och Skogsstyrelsen bör säkerställa att ett tillförlitligt statistikuttag kan ske.

Tillsynsförvaltningen bör vara huvudansvarig för att utreda hur processen för att ta fram en riskbaserad plan ska se ut och i förlängningen också ta fram planen. Tillsynsförvaltningen bör också vara ansvarig för att utreda vilka uppgifter som krävs som underlag till en riskbaserad plan och verka för att vägledningar, förelägganden och förbud i fortsättningen följs upp på ett effektivt sätt.

---

<sup>1</sup> Verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. (Skr 2009/10:79)

**Påbörja systemtillsyn och arbeta för ytterligare systemtillsyn**

Skogsstyrelsen bör införa systemtillsyn över verksamhetsutövares egenkontroll vid skogsgödsling och askåterföring, vilka är åtgärder som är samrådspfiktiga enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det bedöms lämpligt att börja med dessa åtgärder eftersom det handlar om ett begränsat antal ärenden som utförs av ett begränsat antal verksamhetsutövare.

Ett systemkrav på verksamhetsutövare ligger väl i linje med nuvarande skogsolitik och skulle närmast klargöra den ansvarsfördelning som råder inom skogspolitiken. Genom krav på egenkontroll tydliggörs verksamhetsutövarnas ansvar.

Skogsstyrelsen bör därför arbeta för att systemtillsyn även kan bedrivas med stöd av skogsvårdslagen. En ändring av skogsvårdslagen bör utredas. Krav på att följa skogsvårdslagstiftningen bör vidgas till att även omfatta verksamhetsutövare, inte bara skogsmarkens ägare. Dessutom bör krav på att verksamhetsutövare ska ha ett system för egenkontroll införas.

I avvaktan på eventuell ändring av skogsvårdslagen bör Skogsstyrelsen arbeta vidare med att utveckla och genomföra systemdialog, i form av företagsbesök, med de verksamhetsutövare som på uppdrag av markägare avverkar skog.

Skogsstyrelsen bör i ökad omfattning samverka med andra tillsynsmyndigheter för att utveckla och effektivisera tillsynen. Skogsstyrelsen bör överväga att kontakta Naturvårdsverket för att diskutera vilken operativ tillsynsvägledning enligt miljöbalken som är möjlig att få och bedöma behovet av den.

Tillsynsförvaltningen bör få i uppdrag att utforma en införandeplan för systemtillsyn. Införandeplanen ska innehålla bedömning av vilka förändringar av tillsynsverksamheten som krävs för systemtillsyn samt tid och takt för detta. Förslaget bör förankras i Skogsstyrelsens ledningsgrupp. Skogsavdelningen bör vara ansvarig för att utreda på vilket sätt skogsvårdslagen behöver ändras för att det ska vara möjligt att bedriva systemtillsyn med stöd av skogsvårdslagen. Skogsavdelningen bör även ansvara för det fortsatta arbetet med systemdialog.



## Beskrivning av uppdraget

Den 6 december 2013 beslutade GD om uppdragsspecifikationen för projektet som då kallades ”Förstudie systemansats – från isolerade resultat till generell förmåga”. Projektplanen beslutades av styrgruppen den 7 februari 2014. Av projektplanen framgår att förstudien ska ge svar på i vilken grad systemansats är ett möjligt arbetssätt för Skogsstyrelsen och i så fall ge förslag till fortsatt arbete med frågan. Eftersom systemansats är ett begrepp som kan betyda olika saker i olika sammanhang har vi i projektet valt att beskriva systemtillsyn och systemdialog som två separata företeelser. Projektet har därför bytt namn till ”Förstudie – systemtillsyn och systemdialog”.

Av projektplanen framgår också att förstudien ska leverera ett underlag till ledningen för att man ska kunna ta ställning till om ett projekt om systemtillsyn eller systemdialog ska genomföras. Förstudien ska också ge förslag på hur man inom Skogsstyrelsen kan arbeta vidare med dessa frågor och lyfta ytterligare utredningsbehov.

I projektgruppen har Svante Claesson, Lars Ekberg, Christel Magnusson och Anna-Clara Sjöström ingått. Även Christoffer Andersson, Sanna Black-Samuelsson, Bert Krekula och Jimmy Lundblad har varit delaktiga i projektet. Styrgruppen har bestått av Peter Blombäck, Johan Eriksson, Pär Larsson och Mikael Norén. Projektet har bedrivits med ett agilt arbetssätt.

# Definitioner

## **Egeninitierad tillsyn**

Bedrivs på tillsynsmyndighetens eget initiativ, det vill säga proaktiv.

## **Egenkontroll**

Skyldighet för en objektsansvarig (verksamhetsutövare) att fortlöpande planera och kontrollera sin tillsynspliktiga verksamhet.

## **Externt initierad tillsyn**

Tillsyn initierad utifrån, till exempel genom enskilda anmälningsärenden eller genom klagomål, det vill säga reaktiv.

## **Objektsansvarig**

Med objektsansvarig avses den som ansvarar för och har möjlighet att råda över tillsynsobjektet. Detta kan vara en fysisk eller juridisk person. (Skr 2009/10:79)

## **Objekttillsyn**

Tillsyn av ett tillsynsobjekt.

## **Operativ tillsyn**

Samlingsbegrepp för all tillsyn som utövas direkt gentemot tillsynsobjektet.

## **Riskbaserad tillsyn**

Tillsyn där man prioriterar resurserna mot tillsynsinsatser som får störst effekt för regelefterlevnaden.

## **Systemdialog**

Dialog mellan en verksamhetsutövare och myndigheten som syftar till att stärka verksamhetsutövarens system för ledning och styrning, utveckla myndighetens arbete och stärka samverkan mellan verksamhetsutövaren och myndigheten.

## **Systemtillsyn**

Granskning av om verksamhetsutövarens egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt tillämpning av regelverket.

## **Tillsyn**

Verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. (Skr 2009/10:79)

## **Tillsynsobjekt**

Med tillsynsobjekt avses ett föremål, en anläggning, en verksamhet eller en typ av vara mot vilken tillsynen riktas. (Skr 2009/10:79)

## **Verksamhetsutövare**

Den som driver eller kontrollerar en yrkesverksamhet.

(Begreppet finns inte definierat i miljöbalken annat än för förorenade områden, utan denna definition kommer från miljöansvarsdirektivet (2004/35/EG).)

# Skogsstyrelsens initiativ

## Objektillsyn

I februari 2011 beslutades om en handlingsplan för effektivare och enhetligare tillsyn. I planen ingick en rad olika åtgärder. Bland annat utreddes hur arbetssätt, prioritering och kostnader skiljer sig mellan distrikten, hur fältbesök prioriteras och vad de leder till i den fortsatta ärendehanteringens samt möjligheten att i handläggningen av okomplicerade ärenden använda automatiska kontroller i stället för manuella.

I mars 2012 beslutades om en åtgärdsplan för effektivare och enhetligare tillsyn. Där ingick bland annat krav på distrikten att upprätta tillsynsplaner. Man tog också fram nya nyckeltal för att mäta effektiviteten i tillsynen och en modell för enhetligare prioritering av fältbesök. Åtgärdsplanen kommer att avslutas under 2014.

Två av åtgärderna i planen ledde till fristående projekt: effektivare och enklare vardagsarbete med hantering av avverkningsärenden samt automatkontroll av vissa avverkningsärenden. I februari 2013 påbörjades projektet om effektivare tillsyn på distrikten, där arbetssätt har varit i fokus. Projektet kommer att slutrapporteras under hösten 2014. Projektet om automatkontroller slutredovisades under våren 2014. I slutrapporten konstateras att det är lämpligt att först utreda frågan hur vi ska arbeta med tillsyn på ett mer övergripande plan innan vi skapar tekniska lösningar för automatkontroll av en delmängd avverkningsärenden.

Från och med 2013 är skarpare tillsyn ett fokusområde på Skogsstyrelsen. Den önskade insikten är att vi håller en hög aktivitet inom vår tillsyn och detta mäts genom antalet förelägganden och förbud om miljöhänsyn.

Med fokusområdet uttrycks en strävan efter att bli tydligare med när lagen sätter gränser för skogsägarens handlingsfrihet. Med en skarpare tillsyn vill vi bland annat:

- Öka antalet föreläggande och förbud som beslutas med stöd av 30 § skogsvårdslagen och 12 kap. 6 § miljöbalken.
- Sätta ned foten och ange lagens krav i enskilda ärenden.
- Få domar i de ärenden som överklagas till domstol som sedan kan ge oss vägledning i det fortsatta arbetet.

## Systemtillsyn

I Skogsstyrelsens omvärldsanalys 2012, som ligger till grund för verksamhetsstrategin anges följande om systemtillsyn:

”Traditionell tillsyn av lagstiftning har i huvudsak varit objektsorienterad. Myn-digheten har kontrollerat enstaka fall och lagfört ansvariga i fall där man bedömt att regelverkets krav inte tillgodosetts. Tillsynen blir med detta tillvägagångssätt relativt dyrbar. En trend går nu i statsförvaltningen mot så kallade systemtillsyn. Tankarna är i sig inte nya. Redan i 1988 års miljöproposition fanns tankar om att ett starkt sektorsansvar skulle leda till att företagen bygger upp egenkontroll av sin

verksamhet vilket skulle möjliggöra att myndigheterna i större utsträckning skulle inriktas på systemtillsyn.

I systemtillsyn är tanken att myndigheten i stället för att i huvudsak kontrollera enstaka fall fokuserar på att kontrollera att övergripande styrdokument och rutiner finns, och i viss mån även att de följs. Systemtillsyn är väsentligt billigare att bedriva för myndigheten i fråga. De successiva anslagsminskningarna till myndigheterna utgör här en stark drivkraft. Ansatsen kräver normalt att det finns en betydande grad av samsyn mellan staten och de i samhället som berörs av regelverket i fråga.

Skogsstyrelsen har tillsyn över ett regelverk, virkesmätninglagen, där tillsynen på senare år i mycket stor utsträckning bedrivs som systemtillsyn. Timmerförordningen, som infördes under 2013 är ett annat exempel. Även i miljöbalken finns konstruktioner som i en del fall möjliggör systemtillsyn.

Slutsats: Skogsstyrelsen bör se över om det finns ytterligare områden där systemtillsyn är lämplig att tillämpa.”

I Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi för 2014 finns ett kapitel om målbilder och strategier. Hur vi tar oss till målbilderna beskrivs med strategier. Målbilden ”Den effektiva organisationen – Skogsstyrelsen som professionell myndighet” handlar bland annat om att vi bedriver verksamhet med hög kvalitet, att alla hanteras lika inför lagen och att våra arbetssätt är effektiva, affärsmässiga och miljömedvetna. Detta ska åstadkommas genom sex strategier, varav den första är ”Utveckla tillsynen genom att tillämpa systemtillsyn”.

I fotnoten är systemtillsyn definierat på följande sätt: ”Systemtillsyn syftar till att granska verksamhetsutövarens hela system för egenkontroll samt dennes förutsättningar att ta sitt ansvar. Vid en systemtillsyn granskar myndigheten verksamhetens organisation, kunskap, rutiner, teknik och ordning. Samspelet mellan exempelvis teknik, organisation och kunskap är också viktigt att uppmärksamma. Syftet är att få till stånd ett bra arbete med en fungerande egenkontroll genom att på bästa sätt främja verksamhetsutövarens egen förmåga till ansvarstagande.”

Det framgår alltså av verksamhetsstrategin för 2014 att vi ska tillämpa systemtillsyn.

# Skogs- och miljöpolitiken

I bilaga två finns en sammanställning av vad som sagts om tillsyn, systemtillsyn och sektorsansvar/frivillighet i några propositioner inom skogs- och miljöpolitiken. Nedan följer några av dessa ställningstaganden som kan vara av intresse i denna förstudie.

## Ny miljöpolitik

I propositionen 1987/88: 85 om miljöpolitiken inför 1990-talet anges att en effektiv och ändamålsenlig tillsyn är en förutsättning för ett framgångsrikt miljöskyddsarbete. Tillsynen bör förstärkas betydligt genom att företagens egenkontroll utvecklas och ges fastare former.

Vidare konstateras att inom tillsynen är avsaknaden av en samlad överblick en av de stora bristerna, vilket medför att underlag för prioritering saknas. Brister i de program som reglerar företagens kontroll har också kunnat konstateras. Ansvarsfördelningen mellan myndigheternas tillsyn och företagens egenkontroll är oklar i flera avseenden. Utredningen anser att företagens primära ansvar för miljöskyddsarbetet bör förstärkas och föreslår ett antal åtgärder för att ge företagens egenkontroll fastare former. Utredningen anser också att det finns anledning att pröva ett system med så kallade miljörevisorer i företagen. Myndigheternas tillsyn bör i större utsträckning kunna inriktas mot en övervakning av egenkontrollen, det vill säga systemtillsyn.

Ett system med en utvecklad egenkontroll bör underlätta myndigheternas arbete. Myndigheternas primära uppgift blir att utforma villkoren för verksamheten och företagens egenkontroll. Detta innebär att myndigheternas arbete i större utsträckning kan inriktas mot en systemtillsyn i stället för en detaljerad kontroll av utsläpp och reningsanordningar. Man understryker att detta inte innebär att kravet på uppsökande tillsyn och nära kontakter mellan tillsynsmyndighet och företag minskar. Tvärtom framhålls nödvändigheten av en målinriktad och myndighetsutövande tillsyn.

I propositionen 1990/91:90 En god livsmiljö uttalas att det är lagstiftningens uppgift att säkerställa de miljöpolitiska målen. En framtida miljölagstiftning måste utformas med utgångspunkt i de miljöproblem som är kända i dag. De måste också ha en nära anknytning till hur problemen konkret ska angripas. Alla lagar som avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön, att garantera medborgarna rätten till en ren och hälsosam miljö och att säkerställa ett hänsynsfullt tillvaratagande av naturresurserna ska därför samlas i en miljöbalk.

Man framför också att ett sektorsansvar för miljön och för vården av naturresurserna innebär ett ansvar för såväl näringsidkare som myndigheter som driver verksamheter att anpassa sig till de fastlagda miljömålen.

## Ny skogspolitik

I propositionen 1992/93:226 – om en ny skogspolitik skrivs mycket om skogsbrukets sektorsansvar och om avreglering. Samtidigt tas behovet av samordning mellan skogsvårdslagens hänsynsbestämmelser och naturvårdslagen upp.

Skogsbrukets sektorsansvar för miljön lades fast redan i 1988 års miljöpolitiska beslut Sektorsansvarets innebörd och principerna för dess tillämpning preciseras i anslutning till 1991 års miljöpolitiska beslut. De förnybara resurserna ska utnyttjas inom ramen för ekosystemens produktionsförmåga.

Av propositionen framgår att skogsvårdslagstiftningen liksom tidigare bör ange ramarna för hur skogsbruket bör bedrivas. Lagstiftningen sägs vara allmänt accepterad och ha bidragit till att skapa normer som skogsägarna finner rimliga. Samtidigt menar man att det är dags att förenkla lagstiftningen. En viktig del i detta är mindre detaljerade föreskrifter och att allmänna råd inte ska framstå som bindande föreskrifter. Det är också viktigt att de bemyndiganden som kopplas till lagen inte används för att skapa ”en ny, omfattande och komplicerad detaljreglering för skogsägarna”.

Det påpekas att den tyngd som miljöfrågorna nu får i skogsbruket ställer särskilda krav på de medel som ska användas för att nå miljömålet. Till miljövårdsinriktade medel i skogspolitiken måste i fortsättningen räknas inte bara vissa bestämmelser i skogsvårdslagen samt forskning, utbildning och rådgivning på miljöområdet. Hit måste också räknas ädellövskogslagstiftningen och de särskilda bestämmelser i naturvårdslagstiftningen och kulturminneslagen som berör skogsbruket. Enligt propositionen är det viktigt att användningen av de olika instrumenten samordnas.

### **Uppföljning av skogspolitiken**

I regeringens skrivelse 2003/04:39 anges att ansvaret för miljön numera berör samhällets alla sektorer och många miljö- och naturvårdsproblem kan bara lösas genom förändring och utveckling inom dessa. Sektorsansvaret behöver vidareutvecklas med utgångspunkt i vad som har lagts fast genom arbetet med miljö kvalitetsmålen. Inte minst inom skogssektorn finns det värdefulla erfarenheter att ta till vara i den fortsatta utvecklingen.

Av skrivelsen framgår att behov av utvecklade arbetssätt finns. ”För privata skogsägare har behovet av skogen som inkomstkälla minskat. Även skogsägarnas attityder förändras liksom den tid och typ av arbete som skogsägarna utför själva på sina fastigheter. Utvecklingen har gått mot att entreprenörer och skogsarbetare utför en allt större del av arbetet i skogen och med allt bredare planeringsuppgifter. Utvärderingen av skogspolitiken konstaterar att entreprenörerna i skogsbruket har blivit några av de viktigaste aktörerna när det gäller genomslaget för skogspolitiken. Den statliga rådgivningen behöver ta hänsyn till en mer komplex bild än tidigare i arbetssätt och utformning av information.”

Angående tillsyn står det väldigt lite om arbetssätt. Ett exempel med återrapporering efter utförda förnygringsåtgärder är dock intressant då det kan ses som en form av egenkontroll. Man lyfter också fram att det är nödvändigt att Skogsvårdsorganisationen kan koncentrera sin verksamhet på att förbättra måluppfyllelsen för skogspolitiken inklusive miljö kvalitetsmålen. För att tillgängliga medel ska användas så effektivt som möjligt krävs att arbetsmetoder och instrument hela tiden utvecklas.

## **En skogspolitik i takt med tiden (regeringens proposition 2007/08:108)**

I den senaste skogspolitiska propositionen lyfts frågan om tillsyn och hur den kan bedrivas inte fram. Det finns dock flera skrivningar som direkt eller indirekt ger stöd för systematisk dialog. Man påpekar att skogsbrukets sektorsansvar lades fast 1988. Den generella principen om sektorsansvaret för naturmiljön preciserades genom 1991 års miljöpolitiska beslut. Av detta framgår att bland annat skogsbruket måste bygga på principen om en god och långsiktig hushållning med naturresurserna. Bevarandet av arter bör vara en angelägenhet för skogssektorn och inte ses som en separat naturvårdsfråga.

Man tar också upp att skogsägare behöver, precis som alla verksamhetsutövare, planera och följa upp sin verksamhet så att den är affärsmässig och ekonomiskt, ekologiskt, socialt och kulturellt hållbar. Inte minst implementering av ny kunskap, som inhämtas genom bland annat rådgivning, underlättas om skogsägaren har en god överblick över sitt skogsinnehav. En bra grund för ett aktivt, ansvarsfullt och hållbart skogsbruk är en naturvårdsanpassad skogsbruksplan som – förutom att den ger den enskilde ägaren ett utmärkt underlag för planering av skogsbruket – också är ett värdefullt instrument vid förverkligandet av de skogspolitiska målen. Skogsbruksplanen kan fungera som ett långsiktigt planeringsunderlag för affärs-, miljö- och kvalitetsstyrning.

## **Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (regeringens proposition 2009/10:155)**

I propositionen påtalas att tydliga ansvarsförhållanden mellan myndigheterna är avgörande för ett effektivt miljömålssystem. Man tar upp att för de myndigheter som har ett sektorsansvar är begreppet ”sektor” svårt att applicera för den egna myndigheten. Man avser därför att i fortsättningen inte tillämpa begreppet sektorsansvar i instruktioner och regleringsbrev och i stället utgå från myndigheternas ordinarie verksamhet, som definieras i instruktioner och andra styrdokument. Det blir då tydligare att myndigheterna ska agera inom befintligt mandat. Detta framgår bland annat av budgetpropositionen för 2010.

I propositionen anges att miljöarbetet hos företag är avgörande för att nå miljö kvalitetsmålen. Näringsliv och myndigheter bör i större utsträckning tillsammans skapa nätverk och forum för dialoger kring miljömålen. På så sätt kan miljöfrågorna drivas framåt. Näringslivets miljöarbete behöver i större utsträckning synliggöras och tillvaratas i miljömålssystemet. Vidare anförs att för att nå de miljö kvalitetsmål som berör de areella näringarna är det avgörande hur dessa näringar tar vardaglig hänsyn till natur- och kultur-värden. Ett framgångsrikt naturvårdsarbete förutsätter god samverkan mellan alla berörda aktörer. Näringslivet tillsammans med myndigheter skulle i större utsträckning kunna skapa nätverk och forum för dialoger kring miljöarbetet. Näringslivet kan även i större utsträckning lyfta fram den koppling som finns mellan ”miljö och affärer” och bidra med kunskap och initiativ som visar att systematiskt miljöarbete är lönsamt både för samhället och för företagen. På det sättet kan ömsesidig förståelse uppnås och miljöfrågorna kan drivas framåt.



## **Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (regeringsbeslut M2014/593/Nm)**

Regeringen avser att på förordningsnivå införa krav på tillsynsplaner för tillsyn över skogsvårdslagen. Att ställa krav på myndigheter att de ska upprätta tillsynsplaner för den lagstiftning för vilken de har tillsynsansvar är ett sätt att strukturera arbetet. Det är även ett sätt att säkerställa att tillsynen genomförs på ett effektivt, systematiskt och ändamålsenligt sätt. När det gäller Skogsstyrelsens ansvar för tillsyn enligt miljöbalken finns redan krav på tillsynsplaner. I likhet med merparten av remissinstanserna anser regeringen att beredningens förslag att införa ett motsvarande krav för tillsyn enligt skogsvårdslagen är ett sätt att säkerställa en effektiv, systematisk och ändamålsenlig tillsyn.

## **En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (regeringens proposition 2013/14:141)**

Propositionen lämnades till riksdagen i mars 2014 men är inte beslutad.

Angående lagstiftning aviseras att regeringen fortlöpande – i samband med att översyn görs av lagstiftning om användningen av mark och vatten – verka för att det klargörs om rådande bestämmelser underlättar ett helhetsperspektiv på ekosystemens funktioner och ett långsiktigt hållbart nyttjande av viktiga ekosystemtjänster där så är relevant.

I propositionen anges att tillsynsplaner är ett sätt att strukturera myndigheters tillsynsarbete och att säkerställa att det genomförs på ett effektivt, systematiskt och ändamålsenligt sätt. Tillsynsplanerna ska ses som ett stöd för det operativa tillsynsarbetet och kan tjäna som en utgångspunkt för att strukturera och systematisera tillsynsverksamheten. Planerna ska utarbetas av respektive tillsynsmyndighet utifrån dess egna förutsättningar och inom de ramar som kan ha formulerats i lagar, förordningar eller andra styrdokument.

Utformningen av tillsynsplaner görs generellt utifrån kriterier som risk och väsentlighet. Detta innefattar dels identifiering av vilka hinder, hot eller risker som finns inom tillsynsområdet, dels en bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas för att verksamheten ska fungera på avsett sätt.

En tillsynsplan kan innehålla beskrivningar av bland annat målen för tillsynen, tillsynsmetoder, tillsynsobjekten, behov av resurser och kompetens samt finansiering och samverkansskyldighet med andra tillsynsorgan. Eftersom risk- och väsentlighetsbedömningarna inte är statiska bör tillsynsplanen regelbundet följas upp och utvärderas.

Skogsstyrelsen bör upprätta tillsynsplaner. Regeringen avser därför att på förordningsnivå införa krav på att Skogsstyrelsen upprättar tillsynsplaner för tillsyn över skogsvårdslagen. Planen förväntas tydliggöra Skogsstyrelsens tillsynsarbete, vilket är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Skogsstyrelsen omfattas redan av miljötillsynsförordningens (2011:13) krav på att upprätta tillsynsplan för tillsyn enligt miljöbalken. Den nu aviserade åtgärden innebär således motsvarande krav på tillsynsplan avseende tillsynen enligt skogsvårdslagen.

Regeringen föreslår också större flexibilitet vid val av tillsynsåtgärder genom att Skogsstyrelsen vid tillsyn enligt skogsvårdslagen får meddela ett föreläggande eller förbud utan att först ha lämnat ett råd. Syftet med förslaget är inte att åstadkomma någon genomgripande ändring av Skogsstyrelsens handläggning av tillsynsärenden. Förslaget avser i första hand att ge Skogsstyrelsen en ökad flexibilitet och möjlighet att välja mellan befintliga tillsynsinstrument redan från början i situationer då rådgivning bedöms vara överflödigt eller verkningslös. Det kan till exempel gälla situationer där Skogsstyrelsen sedan tidigare känner till att en markägare inte har velat följa myndighetens råd. Det kan också finnas skäl för Skogsstyrelsen att i situationer där de åtgärder tillsynen gäller är tvingande (till exempel återväxt) direkt meddela ett föreläggande.

# Tillsyn på Skogsstyrelsen

## Skogsvårdslagen

Av 33 § skogsvårdslagen (1979:429), SvL, framgår att Skogsstyrelsen utövar tillsyn över efterlevnaden av SvL och med stöd av lagen meddelade föreskrifter.<sup>2</sup>

Skogsstyrelsen har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Skogsstyrelsen får begära handräckning av kronofogden för att få sådant tillträde som anges ovan. (34 § SvL)

Skogsstyrelsen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att SvL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Ett föreläggande eller förbud får meddelas sedan det har visat sig att myndighetens råd inte har följts.<sup>3</sup> I brådskande fall eller när det behövs för att bevara natur- eller kulturmiljövärden eller när det annars finns särskilda skäl, får dock ett föreläggande eller förbud meddelas omedelbart. Förelägganden och förbud kan förenas med vite. Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får Skogsstyrelsen besluta att åtgärden ska vidtas på den försumliges bekostnad. (35 § SvL)

## Tillsyn i dag

Tillsyn enligt skogsvårdslagen utförs antingen före eller efter en avverkning. Före avverkning koncentreras tillsynen till sådana ärenden där den planerade avverkningen kan innebära bristande hänsyn till natur- och kulturmiljö eller risk för dålig återväxt av ny skog. Anmälningar och ansökningar kontrolleras bland annat mot myndighetens uppgifter om till exempel områdets kända miljövärden. Vid behov och tillgång på resurser gör handläggaren ett fältbesök. Tillsyn efter avverkning handlar exempelvis om att kontrollera att avverkad areal överensstämmer med anmälan eller ansökan eller att kontrollera att markägaren har planterat eller utfört andra åtgärder för återväxt, till exempel naturlig förnyring.

I Skogsstyrelsens rutin för tillsyn enligt SvL anges att med tillsyn avses såväl förebyggande insatser som syftar till efterlevnad av skogsvårdslagen som insatser för att kontrollera efterlevnaden av lagen. I rutinen behandlas även ansökan om tillstånd till avverkning.

## Möjlighet till systemtillsyn

Vid Skogsstyrelsens tillsyn enligt skogsvårdslagen ska efterlevnaden av lag och föreskrifter kontrolleras. För att kunna ställa krav på åtgärder måste det finnas stöd i lag, förordning eller föreskrifter. I skogsvårdslagen saknas bestämmelser som ålägger verksamhetsutövarna att utöva egenkontroll eller ha ett system för egenkontroll. Skogsstyrelsen saknar därför möjlighet att ålägga en verksamhetsutövare att utöva eller inrätta ett system för egenkontroll vid åtgärder enligt SvL. Systemtillsyn i betydelsen granskning av om verksamhetsutövarens egna system

---

<sup>2</sup> Utom 32 a – 32 g §§ SvL

<sup>3</sup> I lagrådsremiss den 7 februari 2014 föreslås att Skogsstyrelsen ska kunna meddela föreläggande och förbud utan att först ha lämnat ett råd som inte följts.

för styrning och kontroll säkerställer en korrekt tillämpning av regelverket är således inte möjlig enligt SvL.

### *Bedömning*

Skogsstyrelsen har inte möjlighet att utöva systemtillsyn med stöd av skogsvårdslagen.

## **Miljöbalken**

Av 26 kap. 1 § miljöbalken (MB) framgår att tillsynen ska säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. [...] Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas. [...] Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. (26 kap. 9 och 14 §§ MB)

Enligt 2 kap. 1 § MB är, när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk, alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av andra kapitlen MB iakttas.

Enligt 2 kap. 2 § MB ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska enligt 26 kap. 19 § MB fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådana åtgärder ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Verksamhetsutövaren ska lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det.

Egenkontrollen regleras ytterligare i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Den gäller för den som yrkesmässigt bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11–14 kap. MB. Enligt förordningen ska verksamhetsutövaren fortlöpande och

systematiskt undersöka och bedöma hälso- och miljörisker med verksamheten och dokumentera resultatet samt vid driftsstörning eller liknande som kan leda till olägenheter för hälsa eller miljö omgående underrätta tillsynsmyndigheten (6 §).

### **Tillsyn i dag**

Skogsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om biotopskyddsområden på mark som omfattas av bestämmelserna i SvL och som Skogsstyrelsen beslutat om, skogsbruksåtgärder i den mån verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § MB och som omfattas av SvL, samt skogsbruksåtgärder i den mån som verksamheterna och åtgärderna kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Skogsstyrelsen har vidare ansvar för tillsynen i fråga om avsiktligt utsättning och utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade skogsträd avsedda för virkesproduktion. (2 kap. 10 och 17 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13))

Av Skogsstyrelsens rutin för tillsyn av biotopskyddsområden framgår att en central tillsynsuppgift för Skogsstyrelsen avseende beslutade biotopskyddsområden är att kontrollera om åtgärder eller verksamheter förekommit som strider mot beslutet samt säkerställa en tydlig gränsmarkering. I rutinen behandlas även dispenser för utförande av åtgärder som skadar naturmiljön i ett biotopskyddsområde.

I Skogsstyrelsens rutin för samråd enligt 12 kap 6 § MB anges att en anpassning av en skogsbruksåtgärd lika väl kan åstadkommas med stöd av 30 § SvL som med 12 kap. 6 § MB. Det är därför rimligt att Skogsstyrelsen i normalfallet tillämpar skogsvårdslagens hänsynsregler i första hand, och att miljöbalken används först när skogsvårdslagens regler bedöms vara otillräckliga. Om en skogsbruksåtgärd uttryckligen anmälts för samråd tillämpas dock i normalfallet miljöbalken.

Vid Skogsstyrelsens tillsyn av Natura 2000-område görs en bedömning om en planerad verksamhet eller åtgärd är tillståndspliktig eller inte. Skogsstyrelsen ska enligt rutinen för tillsyn av Natura 2000-område bevaka att skogsbruksåtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön inom ett Natura 2000-område inte vidtas utan att verksamhetsutövaren söker tillstånd till åtgärden hos Länsstyrelsen eller anpassar åtgärden för att tillståndsplikt inte ska inträda. Skogsstyrelsen ska även bevaka skogsbruksåtgärder utanför Natura 2000-området som på ett betydande sätt kan påverka miljön inom området.

### **Möjlighet till systemtillsyn**

Naturvårdsverket har i sin vägledning ”Operativ tillsyn” (vägledningen vänder sig till de myndigheter som bedriver operativ tillsyn inom Naturvårdsverkets vägledningsområde) uttalat följande avseende miljöbalkens egenkontrollbestämmelser.

”Grunderna för egenkontrollen går att finna i MB:s hänsynsregler. Dessa grunder är preciserade i bestämmelsen om egenkontroll i 26 kap. 19 § och i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll. Den omvända bevisbördan bygger på att verksamhetsutövaren ska kunna visa för myndigheten att denne lever efter balken och andra krav som är ställda med stöd av den. För att kunna det måste verksamhetsutövaren inte bara visa att så är fallet utan också kunna tala om hur det redovisade resultatet tagits fram, det vill säga redovisa underlaget för påståendet. Underlaget består av de tillämpade rutinerna, metoderna och de gjorda bedömningarna.

Kunskapskravet innebär att kunskap ska gå före handling. Verksamhetsutövaren måste ha tillgång till kunskaper för att genomföra och upprätthålla lagkraven. Kunskapskravet innebär därför också att fortlöpande hålla sig underrättad om verksamheten, dess risker och dess påverkan på omgivningen. Allt detta innebär att det är mer än specialkunskap hos några få personer som behövs. Hela organisationen kan omfattas av kunskapskravet. Detta följer av att kunskap måste knytas till hur ansvar fördelas och att miljöarbetet bör innefatta ett helhetsperspektiv. Självklart varierar kraven på kunskap från person till person, beroende på vilket arbete man utför eller vilken funktion man har. Det är verksamhetsutövaren som ska se till att rätt kunskap finns på rätt plats i organisationen. Bästa möjliga teknik är ett begrepp där ordet teknik innefattar mer än den använda teknologin. I ordet teknik ingår också frågor om utbildning, arbetsledning, drift, skötsel, underhåll, avveckling med mera. Det innebär bland annat att det ska finnas väl fungerande rutiner för att styra hur verksamheten i olika avseenden ska arbeta förebyggande.”

I förarbetena<sup>4</sup> till 26 kap. 19 § MB anges bland annat följande. ”Ansvar för miljöbalkens efterlevnad ligger främst på verksamhetsutövarna. Det är verksamhetsutövarens skyldighet att se till att balkens regler inte åsidosätts och att verksamheten bedrivs så att miljöbalkens syften uppfylls. Det är den som bedriver en verksamhet som har störst kunskap om den och dess verkningar. Detta gäller för all verksamhet av betydelse för miljöbalkens syften oavsett om det avser näringsverksamhet eller åtgärder som vidtas av någon privat. Även sådan verksamhet som inte kan räknas till en fast anläggning, till exempel transporter, omfattas. Kravet på egenkontroll måste naturligtvis anpassas till varje verksamhet så att det inte får orimliga konsekvenser. Vad som kan fordras av den som utövar en hobby skiljer sig väsentligt från vad som bör ankomma på den som driver en industriell verksamhet. Samtidigt måste naturligtvis hälso- och miljöeffekterna av verksamheten vara avgörande. [...] Verksamhetsutövaren ska planera sin verksamhet på ett sådant sätt att miljöbalkens syfte inte motverkas, utan tvärtom ska verksamheten bedrivas så att balkens syften nås. Detta förutsätter bland annat att verksamheten organiseras så att en tydlig ansvarsfördelning föreligger.”

Av 26 kap. 1 § MB följer att tillsynsmyndigheten är skyldig att ingripa om verksamhetsutövaren inte följer bestämmelserna om egenkontroll.

Vad gäller anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § har Skogsstyrelsen i (SKSFS 2013:3) föreskrivit att följande åtgärder och verksamheter till sin natur är sådana är att de riskerar att väsentligt ändra naturmiljön och därmed ska anmälas för samråd.

- Skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter (motsvarar nyckelbiotoper).

---

<sup>4</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 sida 279 f.

- Dikesrensning som kan ha en tydlig negativ påverkan på sjöar och vattendrag eller som utförs i eller i anslutning till områden med höga naturvärden eller rensning av diken med inslag av långtgående igenväxning men där ett nytt naturtillstånd ännu inte inträtt.
- Maskinell skogsgödsling.
- Maskinell återföring av aska.
- Stubbskörd i anslutning till sjö, vattendrag eller hänsynskrävande biotoper samt stubbskörd på fuktig eller blöt mark och på finkornsrika marker i sluttande terräng.
- Anläggande av skogsbilväg och sådan traktorväg som medför grävning och schaktning i större omfattning. Anmälningsskyldigheten gäller inte upprustning av gammal traktorväg, skogsbilväg kortare än 300 meter och iordningsställande av vändplan om inte naturmiljön är särskilt känslig eller om åtgärden berör ett vattendrag.
- Anläggande av basväg som passerar över värdefulla våtmarker och värdefulla vattendrag. Anmälningsskyldigheten omfattar inte vinterbasvägar.

Utöver dessa exempel finns en grundläggande anmälningsskyldighet för åtgärder som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön.

Skogsstyrelsen har som ovan angivits tillsyn enligt miljöbalken över avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder i den mån åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken.

Har en verksamhetsutövare orsakat en skada har Skogsstyrelsen möjlighet att med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken förelägga verksamhetsutövaren att åtgärda dessa. Utövas systemtillsyn kan därutöver Skogsstyrelsen begära att verksamhetsutövaren visar hur man planerar att förebygga att avvikelser inträffar igen. Skogsstyrelsen kan också begära att verksamhetsutövaren lämnar förslag på förbättrande åtgärder eller lämnar ett kontrollprogram.<sup>5</sup> Detta innebär således att om en dikesrensning har utförts på ett sådant sätt att den medfört skador på mark eller vatten förelägger Skogsstyrelsen verksamhetsutövaren att åtgärda skadan. Vid tillsynen föreläggs också verksamhetsutövaren att exempelvis lämna förslag på förbättrande åtgärder och att lämna ett kontrollprogram. Ett liknande tillvägagångssätt kan tillämpas i fråga om till exempel askåterföring som riskerar att tillföra ämnen till sjöar och vattendrag eller vid anläggande av skogsbilvägar som riskerar att orsaka skada på naturmiljön. En dikesrensning kan med andra ord bli föremål för såväl samråd med Skogsstyrelsen före rensningen, som system- och objekt-tillsyn efter rensningen har skett.

Av förarbetena framgår att kraven på verksamhetsutövaren måste anpassas till dess storlek. Det är således inte rimligt att ställa samma krav på omfattningen av verksamhetsutövarens egenkontroll på en mindre utövare som på en stor. Hur en

---

<sup>5</sup> 26 kap. 19 § MB. Ett kontrollprogram är enligt Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:2) om egenkontroll en handling som myndigheten kan begära, där verksamhetsutövaren beskriver hela eller vissa delar av egenkontrollen.

sådan anpassning ska ske bör utredas i samband med till exempel framtagandet av en tillsynsplan för tillsyn enligt MB.

### *Bedömning*

Skogsstyrelsen har möjlighet att utöva systemtillsyn med stöd av miljöbalken.

## **Virkesmätninglagen**

Enligt nu gällande virkesmätninglag (1966:209) ska virkesmätning som är avsedd att ligga till grund för beräkningen av vederlaget (betalningen) för virket utföras enligt de föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelar. Lagstiftningen omfattar sortimenten sågtimmer av barrträd och massaved. Regeringen kan genom förordning ändra tillämpningsområdet. Skogsstyrelsen har i sina föreskrifter inte angett hur mätningen ska genomföras rent praktiskt. Föreskrifterna ställer krav på med vilken noggrannhet mätningen ska ske, att mätningen ska ske med omsorg och att mätutrustning som används ska vara lämplig för sitt ändamål. Föreskrifterna ställer även krav på att registrera och spara uppgifter om mätningen, resultatet, mätbeskedet samt kontrollen av mätinstrument. Förutom kravet att den som mäter ska kontrollera sina mätinstrument innehåller dagens regler inget krav på egenkontroll för verksamhetsutövaren.

Regeringens proposition 2013/14:177 Ny lag om virkesmätning skiljer sig från de gamla reglerna genom att tillämpningsområdet även omfattar till exempel lövtimmer och energisortiment. Förslaget innehåller krav på egenkontroll genom att den som mäter virke systematiskt och ändamålsenligt ska kontrollera att verksamheten följer reglerna. Förslaget innebär tillsynsmyndigheten får befogenheter att skriva förelägganden och förbud förenade till vite.

### **Tillsyn i dag**

Tillsynen av virkesmätninglagen bedrivs i huvudsak genom att virkesmätningföreningarnas interna kvalitets- och kontrollverksamhet kontrolleras. Föreningarnas eget kontrollarbete utförs genom stickprov, där föreningen gör en oberoende och noggrann ommätning av ett objekt som exempelvis en timmerstock eller ett lass massaved. Kontrollen syftar främst till att upptäcka systematiska fel för en mätplats (en industri) och att följa upp kvaliteten (variationen) i virkesmätarens arbete. En köpare eller en säljare kan även aktivt begära en kontrollmätning om det finns misstanke om att resultatet inte är korrekt.

För att Skogsstyrelsen ska få insyn i verksamheten deltar myndigheten i virkesmätningföreningarnas kontrollkommission som ett antal gånger per år fysiskt kontrollerar i första hand kontrollmätarnas arbete. Skogsstyrelsen ingår även som adjungerad deltagare i virkesmätningkontrollnämnden, som har det övergripande kontrollansvaret för virkesmätningföreningarna. Nämnden är partssammansatt och består av representanter från organisationer som köper och säljer virke. Genom kontrollkommissionen och virkesmätningkontrollnämnden har Skogsstyrelsen insyn i kontrollarbetet för cirka 98 procent av det barrsågtimmer och den massaved som säljs av skogsägare på den svenska marknaden.



## Möjlighet till systemtillsyn

Den i dag gällande virkesmätningsslagen ger inga legala möjligheter till systemtillsyn av organisation och processer. I praktiken har virkesmätningsslagens frivilligt låtit Skogsstyrelsen få tillgång till dokumentationen av kontrollarbetet. Förningarnas kontroll bedrivs idag främst som objektsvis kontroll av utförd mätning. Förtroendet för mätningen från köpare och säljare bygger mycket på att det finns transparens i arbets sättet och kontrollerna av utförd mätning.

Av förarbetena till den nya lagen framgår att Skogsstyrelsen föreslås få meddela föreskrifter om skyldighet för den som utför virkesmätning att systematiskt och ändamålsenligt kontrollera att virkesmätning enligt lagen följer de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Skogsstyrelsen föreslås vidare ha rätt att föreskriva bland annat med vilken noggrannhet och hur virkesmätning i övrigt ska utföras. De nuvarande föreskrifterna och det arbetsmaterial som finns till nya föreskrifter är tekniska regler och egenkontrollen handlar i praktiken framför allt om noggrannhetskrav på mätresultat och att mätbeskeden är korrekta. Möjligheten att föreskriva om egenkontroll för den som utför virkesmätning medför att tillsynen torde kunna bedrivas som systemtillsyn.

### *Bedömning*

Under förutsättning att Skogsstyrelsen föreskriver om egenkontroll för den som utför virkesmätning kan systemtillsyn bedrivas.

## Frö- och planthandel

Lagstiftningen om handel med skogsodlingsmaterial bygger på rådets direktiv 1999/105/EG om saluföring av skogsodlingsmaterial. Direktivet är infört genom bestämmelser om skogsodlingsmaterial i skogsvårdslagen, skogsvårdsförordningen och Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2002:2) om produktion för saluföring, saluföring samt införsel för saluföring av skogsodlingsmaterial. Av föreskrifterna framgår de krav som ställs vid bland annat in- och utförsel, saluföring, dokumentation och märkning. Den som är registrerad för handel med skogsodlingsmaterial ska betala en avgift för tillsyn och kontroll. Avgiften är för närvarande 6 000 kr per tillsyns- eller kontrolltillfälle.<sup>6</sup>

### Tillsyn i dag

Tillsynen omfattar cirka 40 företag, organisationer och enskilda som är registrerade hos Skogsstyrelsen för att yrkesmässigt bedriva produktion eller införsel för saluföring av skogsodlingsmaterial eller handel med sådant material. Cirka fem av företagen är större aktörer med en årlig produktion på över tio miljoner plantor. Registrerade företag och annan information om handel med skogsodlingsmaterial finns på Skogsstyrelsens webbplats.

---

<sup>6</sup> Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 1998:2) om avgifter vid handel med skogsodlingsmaterial samt för tillsyn och kontroll av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial, ändrad genom SKSFS 2011:3

Syftet med tillsynen av skogsplantsföretagen är att kontrollera att skogsodlingsmaterial saluförs under rätt identitet och att märkningen följer Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2002:2). Vid tillsyn tas bland annat stickprov på förpackningar i frölager och märkning kontrolleras vid sådd och odling. Vid saluföring kontrolleras märkning på etikett, följesedel eller faktura, och vid införsel eller import av skogsodlingsmaterial kontrolleras märkning på följesedel och faktura.

Tre kontrollanter utför tillsynen. I genomsnitt görs totalt tio tillsynsbesök årligen där den totala tiden för en kontroll ungefär motsvarar en arbetsdag. En kontrollsamordnare på skogsavdelningen föreslår vilka företag som ska kontrolleras. Val av tillsynsobjekt beror främst på när tillsyn senast gjordes hos företaget och om det finns indikationer på behov av tillsyn. Av de registrerade företagen har ungefär hälften frölager eller skogsplantsproduktion. Några företag har flera plantskolor och totalt finns knappt 30 skogsplantskolor. Vid behov prioriteras tillsyn av företag med plantproduktion framför företag som enbart bedriver handel med skogsodlingsmaterial.

Tillsynsbesök aviseras vanligen minst en månad i förväg då kontrollant och företag kommer överens om besöksdatum. Inför besöket får företaget tillsynsprotokoll och Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2002:2), av vilken det framgår vilken dokumentation och märkning som ska finnas i varje produktionsled. Kontrollanten beskriver även vad som krävs för att genomföra kontrollen, såsom tillgänglig personal och tillgång till växthus. På detta sätt kan företaget förbereda sig inför tillsynen. Efter tillsynsbesöket fyller kontrollanten i tillsynsprotokollet och skickar till företaget tillsammans med ett foljebrev. Av foljebrevet framgår om det finns områden att förbättra och hur dessa kommer att följas upp.

Rutinerna för tillsyn har sedan 2013 förbättrats efter en kalibreringsövning på en av plantskolorna. Efter kalibreringen, där kontrollanter, kontrollsamordnare och administrativt ansvarig person deltog, har oklarheter runt tillsynen minskat samtidigt som tillsynen blivit mer enhetlig.

### **Möjlighet till systemtillsyn**

Idag sker ingen systemtillsyn av aktörerna och det är tveksamt om EU-direktivet (1999/105/EG) ger utrymme för systemtillsyn. I EU-direktivets artikel 16 åläggs medlemsstaterna bland annat att genom ett officiellt kontrollsystem som de själva upprättat eller godkänt, se till att odlingsmaterial från enskilda godkända enheter eller partier förblir möjliga att identifiera genom hela processen. Det finns dock inget i EU-direktivet som ålägger företagen att ha ett system för egenkontroll. Egenkontroll skulle innebära att företagen själva kan säkerställa att gällande regler uppfylls. Ett sådant lagkrav på system för egenkontroll är en förutsättning för systemtillsyn.

I sammanhanget bör nämnas att EU-direktivet under senare år är under översyn. EU-kommissionen föreslog 2013 en ny EU-förordning för handel med allt utsäde, bland annat skogsodlingsmaterial. EU-kommissionen föreslog även 2013 att tillsyn av handel med utsäde ska regleras i en separat förordning vilken rör offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Syftet med denna ”kontrollförordning” är att säkerställa tillämpningen av gällande lagstiftning i livsmedels- och foderkedjorna.

I dagsläget är det oklart om och i vilken omfattning skogsodlingsmaterial kommer att omfattas av de föreslagna utsädes- och kontrollförfordningarna då Europaparlamentet och rådet ännu inte har godkänt EU-kommissionens förslag. Om skogsodlingsmaterial skulle komma att omfattas av förordningarna, ökar sannolikt tillsynen högst signifikant. Bland annat omfattas troligen många fler verksamhetsutövare, och antalet uppgifter som ligger till grund för tillsynen ökar mycket kraftigt. Om skogsodlingsmaterial kommer att omfattas av EU-förordningarna för offentlig kontroll och utsäde, är bedömningen att systemtillsyn av handel med skogsodlingsmaterial inte alls är möjlig.

### *Bedömning*

Skogsstyrelsen har inte möjlighet att bedriva systemtillsyn vid tillsyn av frö- och planthandel.

## **Timmerförordningen**

Timmerförordningen är en EU-förordning som trädde i kraft den 3 mars 2013. Den är direkt tillämplig i Sverige men måste kompletteras med nationella bestämmelser om framför allt sanktioner. Den svenska lagen och förordningen beräknas träda i kraft den 1 augusti 2014.

Av timmerförordningen framgår att det är förbjudet att handla med virke och trävaror från olaglig avverkning på EU:s inre marknad. Det framgår vidare att alla som placerar virke och trävaror på EU:s marknad ska ha ett system för tillbörlig aktsamhet. I systemet ska verksamhetsutövarna samla information om produkterna och ha dokument som visar att virket är lagligt avverkat. De ska också bedöma risken för att olagligt avverkat virke finns i produkterna och om risken inte är försumbar ska de göra en riskreducering, vilket till exempel kan innebära att byta leverantör.

### **Tillsyn i dag**

Skogsstyrelsen är utsedd till behörig myndighet för timmerförordningen, vilket bland annat innebär att kontrollera att verksamhetsutövare i Sverige följer lagstiftningen. Verksamhetsutövare är företag som importerar virke och trävaror till Sverige från ett land utanför EU, svenska skogsägare som säljer virke direkt vid bilväg och första köpare av svensk stående skog. Det finns cirka 4 000 företag i Sverige som importerar varor som omfattas av timmerförordningen. Antalet skogsägare som säljer virke direkt vid bilväg uppskattas till cirka 4 000 per år och antalet första köpare till cirka 150 stycken per år.

Eftersom den svenska lagen inte har trätt i kraft ännu har vi inte kunnat påbörja tillsynen än. Vi har dock planerat hur tillsynen kommer att bedrivas och även gjort cirka 20 testkontroller hos importörer av virke och trävaror.

Enligt timmerförordningen ska den behöriga myndigheten, det vill säga Skogsstyrelsen, ta fram en riskbaserad plan för kontrollerna. Utifrån den planen väljer vi ut vilka importörer som ska kontrolleras. Hur många kontroller som kommer att göras per år är i nuläget oklart och beror på hur mycket resurser som kommer att tillföras verksamheten. För närvarande finns det två kontrollanter.

Kontrollbesöken hos importörerna är aviserade, det vill säga företagen får ett brev från oss där det framgår när besöket kommer att äga rum och vilka leveranser vi har valt ut för kontroll. Efter kontrollen kommer de antingen att få ett meddelande där det framgår att kontrollen var godkänd eller ett föreläggande där det framgår vilka åtgärder de behöver vidta för att uppfylla kraven i förordningen. Åtgärddar företaget inte bristerna är nästa steg att förelägga dem med vite.

För att skogsägarna och första köparna av virke ska uppfylla kraven i timmerförordningen krävs att de vid avverkningen följer de regler som finns i skogsvårdslagen och miljöbalken samt följer förelägganden och förbud som har meddelats av Skogsstyrelsen och som rör avverkningen. I första hand kommer tillsynen att inriktas på att kontrollera att avverkningen är anmäld till Skogsstyrelsen. I de fall avverkningsanmälan saknas kommer skogsägaren eller ombudet att åtalsanmälas för brott mot timmerförordningen.

Det finns även möjlighet för Skogsstyrelsen att kontrollera att första köparna av virke har system för tillbörlig aktsamhet och att förelägga dem på samma sätt som importörerna om brister påvisas vid kontrollen.

### **Möjlighet till systemtillsyn**

Vid tillsyn av importörer och första köpare av virke kontrolleras att de har ett system för tillbörlig aktsamhet som föreskrivs i timmerförordningen. Systemet ska bestå av delarna information, dokumentation, riskbedömning och riskreducering. Inför kontroll av en importör väljer vi ut ett par stickprov, det vill säga leveranser som företaget har importerat under den senaste tiden. För dessa leveranser kontrollerar vi att företaget har samlat in den information och dokumentation som krävs, att de har riskbedömt produkten och leverantören samt vid behov gjort en riskreducering. Detta förfarande innebär kontroll av att importören tillämpar ett system för tillbörlig aktsamhet för varje specifik typ av vara som tillhandahålls av en viss leverantör.

Vid tillsyn av första köpare av stående skog (avverkningsrätter) som ska avverkas i Sverige kontrollerar vi att de tillämpar ett system för tillbörlig aktsamhet genom att bland annat granska att de har rutiner för att se till att avverkningar anmäls.

Kontroll av importörers och första köpares system för tillbörlig aktsamhet är att betrakta som systemtillsyn, eftersom systemet ska säkerställa att regelverket efterlevs.

### *Bedömning*

Skogsstyrelsen har möjlighet att utöva systemtillsyn med stöd av timmerförordningen.

# Systemdialog

Tidigare i denna rapport är tillsyn och systemtillsyn definierat. Av dessa definitioner framgår att tillsyn, och därmed även systemtillsyn, är en verksamhet som syftar till att granska om verksamhetsutövare efterlever krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Tillsyn och systemtillsyn kräver alltså en legal grund.

I skogspolitiken är sektorsansvaret centralt. Sektorsansvaret är en princip som pekar ut sektorsmyndigheters och näringslivets ansvar för att bidra till uppfyllelsen av de miljömål som är fastställda av riksdagen. Förväntningar på verksamhetsutövare kan därmed gå utöver de krav som följer av lagar eller andra bindande föreskrifter. Inom skogspolitiken har sektorsansvaret breddats till att även omfatta produktionsmålen. Sektorsansvaret beskrivs som näringsens ansvar att medverka till ekologisk anpassning av sin verksamhet i syfte att uppfylla miljömålen.

Projektet anser att det finns behov av ett begrepp som kan användas för att beskriva en verksamhet med liknande syfte som systemtillsyn, men som inte grundar sig på krav som följer av lagar eller andra bindande föreskrifter, utan istället baseras på förväntningar som följer av sektorsansvarsprincipen. I definitionskapitlet har vi därför föreslagit följande definition av begreppet systemdialog: ”Dialog mellan en verksamhetsutövare och myndigheten som syftar till att stärka verksamhetsutövarens system för ledning och styrning, utveckla myndighetens arbete och stärka samverkan mellan verksamhetsutövaren och myndigheten.”

En systemdialog kan resultera i att behov av anpassningar i verksamhetsutövarens organisation, kunskap, rutiner, teknik eller ordning synliggörs. Dialogen kan även tydliggöra vilka åtgärder myndigheten behöver vidta för att underlätta för verksamhetsutövare att bidra till de fastställda målen.

## **Systemdialog som Skogsstyrelsen genomför under 2014**

Under 2014 bedriver Skogsstyrelsen två verksamheter som har definierats som systemdialog. Den ena är de företagsbesök som ska genomföras hos cirka 70 företag som avverkar skog på egen eller annans mark. Den andra är återkoppling om lämnad miljöhänsyn på objektsnivå till yrkesverksamma, framför allt tjänstemän hos de 70 företagen. Den senare är en del av rådgivningsverksamheten.

Företagsbesök har Skogsstyrelsen och tidigare skogsvårdsstyrelserna genomfört under lång tid. Företeelsen är således inte ny. Det som är nytt är att dessa besök kommer att systematiseras och samordnas. Det är nu tydligt vem inom myndigheten som ansvarar för att planera och genomföra företagsbesöken. Det har tagits fram ett antal för året gemensamma frågeställningar som ska diskuteras med alla företag. Inför besöken kommer det även att tas fram underlag som visar vilka ärenden företaget har hos myndigheten och hur dessa har hanterats. Minnesanteckningar kommer att finnas från alla besök för att det ska vara möjligt att sammanställa bland annat vilka åtgärder de skogsbrukande företagen arbetar med och hur man anser att Skogsstyrelsen bör anpassa sin verksamhet för att ge ett mer ändamålsenligt stöd till företagen.

Arbets sättet med företagsbesök ska vara årligt återkommande, men frågeställningarna eller de ämnesområden som tas upp kan förändras över tiden. Under 2014 kommer det på samtliga möten att diskuteras frågor som rör miljöhänsyn, kulturmiljöhänsyn, regelförenkling samt problematiken kring skog och vilt. Tyngdpunkten ska ligga på miljöhänsyn och kulturmiljöhänsyn. Det kan även tillkomma frågor av regional eller lokal karaktär och andra frågor som företaget vill ta upp med myndigheten.

Det är möjligt att dessa möten inledningsvis blir något trevande, eftersom det finns en ovana från Skogsstyrelsens personal att diskutera problem på systemnivå direkt med respektive företag. På motsvarande sätt kan det finnas en ovana från företagen att diskutera dessa frågor och kanske även att lämna synpunkter på hur myndigheten kan stödja dem. Sannolikt kommer kvaliteten och ändamålsenligheten i dessa möten att förbättras över tiden.

I samband med att Skogsstyrelsen genomförde regeringsuppdraget om en kunskapsplattform om hållbart brukande av skog (Skogsstyrelsen 2011) framförde skogsbruket önskemål om att i större omfattning diskutera miljöhänsyn med Skogsstyrelsen i fält och att få återkoppling från myndigheten. Man framförde också att återkopplingen bör ske på ett sådant sätt att företag eller personer får den återkoppling som berör dem och att den bör ske så fort som möjligt efter avverkningen.

Utifrån de synpunkterna är den nya återkopplingsaktiviteten utformad. Återkopplingen ska nu rikta sig till enskilda tjänstemän, eller möjligen grupper av tjänstemän från samma företag, och ske i fält på avverkningar som de berörda tjänstemännen har ansvarat för.

## **Behov av underlag för en effektiv systemdialog**

Under 2014 begränsas den företagsvisa statistiken, som redovisas vid företagsbesöken, till en del uppgifter om de ärenden som respektive företag har hos myndigheten. På sikt kan det dock finnas behov av att vid företagsbesöken ha statistik som visar hur väl företaget lyckas med att genomföra de skogs- och miljöpolitiska målen.

I tidigare nämnt regeringsuppdrag (Skogsstyrelsen 2011) konstaterades att de egna uppföljningar som genomförs av de skogsbrukande företagen har så stora olikheter sinsemellan och skiljer sig så mycket från den inventering Skogsstyrelsen genomför att resultaten inte är jämförbara. De leder därmed till olika slutsatser om hur väl företagen når upp till de skogspolitiska målen. Med anledning av detta har Skogsstyrelsen initierat ett arbete med att utveckla en ny hänsynsuppföljning. Utvecklingen sker i nära samverkan med de skogsbrukande företagen. Ambitionen är att det nya uppföljningssystemet ska vara så väl förankrat hos företagen att de på sikt anpassar sina egna uppföljningssystem till Skogsstyrelsens system. Företagen förefaller vara villiga till detta, men det är ännu för tidigt att säga hur utfallet kommer att bli.

För att dialogen mellan myndigheten och respektive företag ska vara konstruktiv kan det behövas både uppgifter som myndigheten samlat in och uppgifter som företaget samlat in. En framtida harmonisering mellan olika företags uppföljning av miljöhänsyn och med Skogsstyrelsens uppföljning av miljöhänsyn talar för att

man i ökad utsträckning inom detta område bör kunna basera dialogen på företagens egna uppföljningar.

I projektet ”Ny hänsynsuppföljning” ingår att ta fram förslag på hur distrikten kan välja ut objekt till återkopplingen. I nuläget väljer antingen distrikten eller ombuden ut objekten. Ett sätt som har fått visst genomslag är att flyga helikopter för att hitta lämpliga objekt.

# Statsförvaltningens tillsynsarbete - erfarenheter från Statskontoret

Statskontorets uppgift är att ta fram beslutsunderlag till regeringen och departementen. Dessa ska vara relevanta och konkreta för att kunna användas för omprövning och effektivisering av den statliga verksamheten.

Som ett led i sitt arbete har Statskontoret tittat på de statliga myndigheternas tillsynsverksamhet och då även systemtillsyn. Bland annat har Arbetsmiljöverkets insatser granskats, Systematiskt arbetsmiljöarbete – en utvärdering av Arbetsmiljöverkets insatser (2004:13). Här konstateras att systemtillsyn har tillämpats i Arbetsmiljöverket sedan slutet av 1980-talet och att det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) är ett verktyg för detta arbete.

Vidare säger man att det varit en lång process med att införa systemtillsyn. Detta framgick, bland annat i ett departementsbetänkande, Samlad tillsyn av arbetsmiljön (Ds A 1985:1). Här redogörs för att inspektionsverksamheten inte hade förändrats annat än marginellt, trots de genomgripande förändringarna i lagstiftningen några år tidigare. Under några år i slutet av 1980- och i början av 1990-talet genomfördes därför en antal olika utbildningsinsatser och satsningar för att bredda kompetensen bland inspektörerna i samband med nyrekryteringar. I en utvärdering av systemtillsyn 1991 visade det sig att den nya tillsynsmetodiken, om än i varierande grad, nu var införd på samtliga distrikt.

Statskontoret belyser vidare i en studie, Tänk till om tillsynen - om utformningen av statlig tillsyn (2012), hur den statliga tillsynen bör utformas för att få ett bra resultat. I studien utgår man från kemikalie-, arbetsmiljö-, social-, skol- och finansmarknadstillsyn. Även några framträdande trender för den statliga tillsynens utveckling identifierades och hur EU spelar en allt större roll för den nationella tillsynen samt att utvecklingen går mot större sanktionsmöjligheter.

I utredningens slutsatser pekas på att det måste finnas konkreta och uppföljningsbara mål så att tillsynen och dess effekter kan följas upp. Ofta saknas dock adekvata underlag (prestationer och kostnader) för att kunna genomföra sådana effektmätningar.

Vidare skriver man att vad som menas med tillsyn behöver preciseras. I detta sammanhang tas även upp att det finns principiella problem med att blanda tillsynsuppgifterna med andra uppgifter, till exempel rådgivning och bidragsgivning. Här finns en mycket stor risk att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas och att tillsynen blir nedprioriterad. Statskontoret anser därför inte att det är lämpligt att tillsynsmyndigheter ägnar sig åt att ge konkret rådgivning i det enskilda fallet. Där emot bör man informera om gällande lagstiftning eller ge mer allmänna råd som kan bidra till ett bra resultat av tillsynen.

Behovet av att tillsynsmyndigheterna bör ha tillgång till olika stränga ingripandemöjligheter och att den planerade tillsynen måste prioriteras på bekostnad av den händelsestyrda tillsynen lyfts också fram. Slutligen tar man upp behovet av kompetensförsörjning samt erfarenhetsutbyte och samverkan mellan tillsynspersonal



på olika myndigheter. I kompetensen ingår både mer allmän förvaltningskunskap och mer specifik kompetens kopplat till tillsynsrollen, till exempel hur tillsynsrollens krav på objektivitet, saklighet och likabehandling ska hanteras samt den statliga värdegrunden.

# Erfarenheter från andra tillsynsmyndigheter

## Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har fem regioner. Av myndighetens 555 anställda är 300 inspektörer. Av årsredovisningen 2013 framgår att myndigheten använde strax över 379 mkr av totalt 519 mkr till tillsynsverksamheten.

Myndigheten har arbetat med systemtillsyn sedan 1992 och tillsynen innebär att granska verksamhetsutövarens internkontroll och systematik.

Arbetsmiljöverket lägger ner mycket resurser på att ta fram nya regler. Myndigheten har rätt att utfärda egna föreskrifter och har i dag 90 gällande föreskrifter. Myndighetens vision är att: ”Alla vill och kan skapa en god arbetsmiljö”. Under 2013 har en sanktionsväxling skett där straffbestämmelser har ersatts av sanktionsavgifter, 70 straffbestämmelser har blivit 40 sanktionsbestämmelser.

Arbetsmiljöverket anser att en god arbetsmiljö i hög utsträckning skapas i dialog med arbetsgivare och arbetstagare. Myndigheten ger i tillsynen inga lösningar utan ger valmöjligheten för arbetsgivare att åtgärda brister på valfritt sätt. Myndigheten samarbetar brett och motiverar till ökat engagemang för arbetsmiljöfrågorna.

Genom interna utbildningar och gemensamt material, till exempel checklistor, skapar man en god kvalitet i sin tillsyn. Inspektörer kan också koncentrera sig på vissa branscher eller arbetsuppgifter. Flera gemensamma nationella projekt har genomförts där alla inspektörer utgår från samma material och där utbildning i materialet genomförs före tillsynen. Man har även infört så kallade akutgrupper för den obligatoriska tillsynen, som bland annat innefattar olyckor och skyddsombudsstopp.

Inspektionerna är samordnade på nationell och regional nivå. Därutöver genomförs så kallad obligatorisk tillsyn. Erfarenhetsmässigt vet man vilka resurser som går åt och den egenplanerade tillsynen utgör cirka 75 procent och den obligatoriska tillsynen till 25 procent. Cirka 50 procent är nationella insatser och 25 procent kan regionerna styra över. Urvalet av arbetsplatser som ska besökas baseras på ett indexsystem för tillsyn som bygger på nio variabler. Dessa är bland annat antalet arbetsskador och dödsfall inom en bransch, nivån på det systematiska arbetsmiljöarbetet och när senaste tillsynsbesöket gjordes av Arbetsmiljöverket. Underlag för riskanalyser tas fram i en omvärldsanalys.

Arbetsmiljöverket arbetar tillsammans med och tar in kunskap från andra myndigheter, till exempel polisen, Jordbruksverket (djurskydd/arbetsmiljön), Livsmedelsverket (livsmedelshantering, till exempel krav på kyla/arbetsmiljön) och Arbetsförmedlingen. De har bland annat haft gemensamma inspektioner med Inspektionen för vård och omsorg (före detta Socialstyrelsen). Samarbete sker också med andra, till exempel Inspecta, som godkänner tryckkärl, då Arbetsmiljöverket har marknadskontrollen i vissa fall.

Det förekommer båda anmälda och oanmälda inspektioner, men anmälda inspektioner är vanligast. Oanmälda inspektioner förekommer främst inom byggsektorn. Besöken (förrättningen) dokumenteras alltid med ett förrättningsprotokoll. Detta innehåller syfte med besöket och vad man har gjort. Förrättningen kan utmyнна i olika kravskrivelser beroende på ärendets karaktär. Finns inga brister avslutas ärendet och förrättningsprotokollet ges till arbetsgivaren på plats. Inspektören avslutar ärendet genom att anteckna avslutsorsak i systemet.

Om en inspektör upptäcker brister i arbetsmiljön ska detta dokumenteras i ett inspektionsmeddelande. Detta lämnas över till arbetsgivaren på plats eller skickas i efterhand. Arbetsgivaren uppmanas att till viss tidpunkt redogöra för hur bristerna ska åtgärdas. Görs inte detta kan föreläggande och förbud användas. Misstankar om arbetsmiljöbrott anmäls till åklagare (åtalsanmälan).

Inspektionen är ett viktigt tillfälle för dialog mellan inspektör, arbetsgivare och skyddsombud. I dialogen kan inspektören visa på fördelarna med ett förebyggande arbete och visa vad arbetsgivaren vinner på det. Arbetsmiljöverket har även mycket goda erfarenheter av så kallade kampanjer, den 8 mars var det till exempel ”kvinnors arbetsmiljö”. Under år 2013 har man haft för avsikt att genomföra inspektion av 30 procent av alla skolor. Vecka 43 är alltid EU:s arbetsmiljövecka, detta år kommer fokus att ligga på stress.

Arbetsmiljöverket använder inte begreppet rådgivning. Man arbetar i stället med information om de regler som gäller och ger aldrig råd om hur en arbetsgivare ska handla i en viss situation eller hur de ska åtgärda en brist. Man arbetar mycket med muntlig och skriftlig information som förtydligar lagens krav. Man ger exempel på vad händelser kostar, till exempel en olycka. Man ger även exempel på arbetsgivare som stått inför samma problem och som de kan ta kontakt med. Man försöker sprida goda exempel. Inspektörerna förklarar och förtydligar regelverket och ger generella råd.

Uppföljning av tillsynsarbetet mäts hos arbetsgivare och skyddsombud. Man har bra resultat för sin tillsyn. Det är endast vid anmälan från skyddsombud som det finns en plikt att inleda tillsyn. Anmälningar från arbetstagare kan dock i vissa fall medföra tillsyn. Vid anmälningar från allmänheten är det endast i mycket få fall som tillsyn inleds.

## **Livsmedelsverket**

Livsmedelsverket är en central myndighet som arbetar utifrån fem processer: utveckla regler, leda livsmedelskontrollen, utföra offentlig kontroll, ge råd och bedriva uppdragsverksamhet. Det finns mål för processerna som kopplas till uppdraget och prestationer som ska leda till önskvärda effekter.

Processen att utföra offentlig kontroll omfattar 208 mkr och 285 årsarbetskrafter. Men detta avser endast Livsmedelsverkets del. Huvuddelen av kontrollerna utförs av länsstyrelser och kommuner. Livsmedelsverkets har en samordnande roll gentemot dessa. Totalt finns 508 årsarbetskrafter på Livsmedelsverket. Livsmedelsverkets vision är ”Alla känner matglädje och mår bra av maten.”

Livsmedelsverket har under en tioårsperiod arbetat med att förändra arbetssättet kring tillsyn. Detta är kopplat till att man sedan 2004 helt och hållet är styrd av

EU-gemensam lagstiftning. Man använder dock inte begreppet tillsyn utan talar om kontroll. EU:s ambition är att få bättre kontroll och stark handelskraft i världen, stärka hälsa inom EU samt motverka fusk. De gemensamma reglerna innebar att Livsmedelsverket fick ett tydligare uppdrag – kontrolluppdrag – vad som förväntas och vilka mål som ska uppnås.

Kontrollverksamheten har inslag av systemtillsyn där man utgår från att aktörer har system för att efterleva regelverken. Systemkraven skiljer sig åt beroende på aktörens verksamhet och omfattningen av denna – stor matvarukedja relativt liten korvkiosk.

Det har varit en stor omställning att arbeta på nya sätt utifrån gemensamma regler och det har behövts närmare tio år för att få detta att genomsyra alla delar av tillsynen. Man har sett det som ett paradigmskifte och en stor omställning som bland annat medfört behov av kompetensutveckling. Detta har utmanat den rådande kulturen i vissa avseenden.

Målet för den offentliga kontrollen är att skydda människors hälsa och värna om konsumenternas intressen. För att kontrollen i livsmedelskedjan ska vara ändamålsenlig och likvärdig är det viktigt att myndigheterna samverkar. Livsmedelsverket samarbetar med bland annat Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen. På EU-nivå samverkar man mellan medlemsstaterna, både för att förhindra import av till exempel salmonellasmittat kött och för att sätta bra gränsvärden.

Livsmedelsverket har en rådgivningsprocess och enligt instruktionen är en av Livsmedelsverkets uppgifter att informera konsumenter och intressenter i livsmedelskedjan om regler, kostråd och andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet. Livsmedelsverket har som mål att regler och råd på livsmedelsområdet ska vara ändamålsenliga, kända och använda.

Tanken är att kommunernas och länsstyrelsernas kontroller ska vara riskbaserade utifrån Livsmedelsverkets vägledning. Av Livsmedelsverkets årsredovisning framgår dock att det finns stora brister i kommuners och länsstyrelser genomförande av kontrollerna. Man följer inte de vägledningar som finns. Detta innebär exempelvis att samma typ av företag har olika ”risk” att kontrolleras beroende på i vilket län eller vilken kommun man verkar i. I praktiken är det endast 20 procent av kontrollerna som länsstyrelserna har genomfört som följt vägledningen. Livsmedelsverket skriver i den senaste årsredovisningen att Sverige inte kan anses ha en riskbaserad offentligt kontroll.

För att säkra kvaliteten i kontrollerna genomförs utbildning och kalibreringar för inspektörer och man har också stöd i form av rutiner och checklistor. Det genomförs också ”internrevisioner” av hur, till exempel kommuner har genomfört sina kontroller. Man har också en helpdesk/kundtjänst för inspektörer. Kundundersökningar genomförs mot såväl kommuner och länsstyrelser som de företag som kontrolleras.

Flera branschorganisationer har utarbetat nationella branschriktlinjer eller kontrollprogram. Livsmedelsverket och Jordbruksverket deltar i utvecklingen genom samråd med branscherna. Utbyte av erfarenheter, råd och information om lagstiftningen både på central nivå och med det lokala och regionala näringslivet bidrar

till att underlätta för företagen att ta sitt ansvar. Branschriktlinjer är ett sätt att stimulera till förbättringar och åtaganden utöver lagens krav. Kontrollerna i sig är också tänkta att leda till förbättringar. Det finns även vissa utbildningar för företagen.

Det förekommer både anmälda och oanmälda inspektioner, men anmälda inspektioner är vanligast. Ska man träffa flera personer kan det vara svårt om inspektionen är oanmäld. Som ovan nämnts ska kontrollerna vara riskbaserade och utifrån identifierade risker anpassas kontrollernas omfattning och frekvens. Alla företag ska dock kontrolleras någon gång inom en viss tidsperiod. Det finns krav på att kunna verifiera kontrollernas effekt.

Myndigheten har möjlighet att utfärda förbud eller föreläggande eventuellt förenat med vite. Åtalsanmälan görs om föreläggande eller förbud inte följs.

Ett företag som visar att man uppfyller lagstiftningens krav kan få minskad kontrolltid påföljande år efter beslut av kontrollmyndigheten. Och ett företag som inte uppfyller kraven kan tvärtom få utökad tid. Då man använder tillsynsavgifter innebär detta att det även finns ett direkt ekonomiskt incitament att förbättra efterlevnaden. Det är den objektiva riskbedömningen som ska utgöra grunden, inte en allmän bedömning av ”pålitlighet”.

Man arbetar med inspektioner eller revisioner. En inspektion är en kontroll på plats där man kollar att reglerna följs medan en revision är en systematisk undersökning av företagets egenkontroll - att den genomförts och är effektiv. Inspektioner används mer mot mindre företag medan revisioner används för större företag. Möjlighet för företagen finns att efterleva kraven på det sätt som passar det enskilda företaget – situationsanpassad tillämpning. Alla bedöms inte efter samma måttstock, utan högre krav ställs på stora aktörer.

Livsmedelsverket genomför kampanjer för prioriterade områden, exempelvis om fisk eller att man ska koka importerade bär.

Förtroendet har varit lågt för kontrollmyndigheterna men blir allt bättre. Kontrollerna börjar nu efterfrågas. Regelförenkling ingår i uppdraget och man har frågat företagen vilka lättnader som man ser behov av. De administrativa kostnaderna för företagen var 2012 5,3 mdkr och de har minskat med 3 mdkr sedan 2006.

## **Länstyrelsen Västra Götalands län**

Länstyrelsen i Västra Götaland har 809 anställda (674 årsarbetskrafter) och arbetar med ett 30-tal olika tillsynsområden. Inom myndigheten arbetar cirka 180 personer med tillsyn i någon form.

Miljöskyddsensheten har tillsyn över miljöfarlig verksamhet, bland annat raffinaderier, täkter och vindkraftverk. Naturvårdsensheten har tillsyn över områdesskydd och Natura 2000-områden. Företagen som bedriver miljöfarlig verksamhet ska skicka in miljörapporter varje år. Dessa föranleder så kalladeskrivbordstillsyn och beslut tas efter granskningen. Avvikelser i rapporten kontrolleras mot villkoren i tillståndet. En ökande andel av ärendena är anmälningar från, till exempel allmänheten.

Viss tillsyn bedrivs som systemtillsyn, till exempel Sevesotillsynen (tillsyn av företag som lagrar särskilt farliga kemikalier). Länsstyrelsen granskar då bland annat rutiner, ansvarsfördelning och organisation. Även tillsyn enligt egenkontrollförordningen sker som systemtillsyn och det är inte ovanligt att Länsstyrelsen förelägger en verksamhetsutövare att upprätta ett kontrollsystem. Revision av kommunernas tillsynsverksamhet sker som systemtillsyn.

Kvaliteten i tillsynen säkras genom att Länsstyrelsen deltar i eller driver olika samverkansorgan kopplade till tillsynsvägledning (Miljösamverkan Sverige och Miljösamverkan Västra Götaland). Detta arbete bedöms vara mycket viktigt för en enhetlig tillsynsinsats handläggare och myndigheter emellan. Dessutom är det ett resurseffektivt arbetssätt.

Ett exempel på metodutveckling för god kvalitet är *Tillsynsutveckling i Väst* som startade under 2012 och avslutades i februari 2014. Länsstyrelsen har varit projektägare och genomfört det tillsammans med Länsstyrelsen i Halland och 55 kommuner. Målgruppen har varit handläggare på länsstyrelser och i kommuner som arbetar med miljöbalken, djurskyddslagstiftningen eller livsmedelslagstiftningen. Drygt 1 000 personer har deltagit i projektet där ett av målen har varit att myndigheten ska möta verksamhetsutövarna så som de själva vill bli bemötta.

God kvalitet mäts genom handläggningstider och vad verksamhetsutövarna tycker om Länsstyrelsen.

Man genomför utbildning och kalibreringar för inspektörer och man har också stöd i form av rutiner och checklistor. Det genomförs också ”internrevisioner” av hur till exempel kommuner har genomfört sina kontroller. Man genomför kundundersökningar riktade mot såväl kommuner som företag och organisationer samt allmänheten. De genomför utbildningar, vägledningar och ibland arrangeras vissa branschmöten, till exempel för att informera om ny lagstiftning.

Förbud och föreläggande med eller utan vite kan användas, till exempel vid krav på återställande av ett område. Åtalsanmälan görs om förelägganden eller förbud inte följs. Inga råd skrivs då detta verktyg enligt Länsstyrelsens uppfattning inte finns kvar i miljöbalken. Vid objektutlysning på naturvårdsenheten är det mycket vanligt att man förelägger efter tillsyn. Länsstyrelsen kan förelägga verksamhetsutövaren att lämna in fotografier före och efter åtgärd för tillsynen.

I tillsynsarbetet samarbetar Länsstyrelsen med andra myndigheter: kommuner, Tullverket, Arbetsmiljöverket, Polisen och andra länsstyrelser. Länsstyrelsen i Västra Götaland har ansvaret för tillsynen av 330 miljöfarliga verksamheter. Totalt finns det 900 sådana anläggningar i länet. Sevesotillsynen planeras och följs upp årligen genom en särskild tillsynsplan i samverkan med berörda handläggare på Länsstyrelsen och Arbetsmiljöverket.

Länsstyrelsen har delegerat vissa delar av tillsynen till kommunerna (49 kommuner) genom så kallade överlåtelsebeslut. Överlåtelsebesluten kan tas tillbaka. Ett dilemma i sammanhanget kan vara att kommunerna får ta in tillsynsavgifter i den kommunala budgeten medan Länsstyrelsen inte får ta in avgifterna i sin budget.

Länstyrelsen utfärdar så kallade tillsynsvägledningar och man upplever att det finns ett stort behov av kontinuerlig vägledning till kommunerna om till exempel strandskydd. De behöver mycket stöd för att kunna hantera prövning och tillsyn av strandskydd. I tillsynsvägledningen beskrivs behovet och de prioriterade insatserna. Under 2013 har arbetet med att besöka samtliga kommuner med ett särskilt program med tillsynsvägledning inom strandskydd avslutats. 27 kommuner har fått enskilda vägledningsbesök.

Länstyrelsen deltar i programrådet som ansvarar för utformningen av innehållet i kemiteknikutbildningen på Chalmers. Förutom detta håller man föreläsningar om miljökonsekvensbeskrivningar på universitetet.

Behovsutredning (antal klagomål och incidenter under tidigare verksamhetsår, och erfarenhet) genomförs och därefter upprättas tillsynsplaner. Detta är ett krav för tillsyn som genomförs med stöd av miljöbalken.

Det förekommer både anmälda och oanmälda kontroller, men anmälda kontroller är vanligast. Antalet anmälningar (detaljerad tillsyn) ökar och den obligatoriska tillsynen enligt EU:s regelverk tar allt mer av resurserna i anspråk. I tillsynsplanen anges att 60 procent av tiden ska läggas på planerad tillsyn och 40 procent av tiden ska läggas på anmälningar och klagomål. Vid en prioritering får dock den planerade tillsynen minskas om anmälningsärendena blir fler.

För att sätta fokus på tillsynsarbetet ordnade Länstyrelsen 2013 två så kallade tillsynsveckor. Tillsynen spreds över hela länet och ett urval av lämpliga tillsynsobjekt gjordes. Media erbjöds att delta vid vissa tillsynsbesök. Ett mycket omskrivit tillsynsuppdrag var strandskyddstillsyn där Länstyrelsen studerade fastighetsannonser som lockade med strandnära lägen. För de objekt som verkade innehålla olagliga byggnader eller anläggningar öppnades tillsynsärendena. Tillsynsveckorna har varit framgångsrika och Länstyrelsen har bestämt att fortsätta med dessa även under 2014. Förutom en positiv mediebevakning och ett lyft för arbetet internt, har tillsynsveckorna även medfört en metodutveckling av tillsynen inom olika områden.

Utifrån identifierade risker anpassas kontrollernas omfattning och frekvens. Det är objektiv riskbedömning som ska utgöra grunden, inte en allmän bedömning av ”pålitlighet”. Tillsynsavgift finns i form av timtaxa utifrån kontrolltid. Respektive kommun beslutar om taxan. Då tillsynsavgifter används innebär detta att det även finns ett direkt ekonomiskt incitament att förbättra efterlevnaden. Naturvårdstillsynen har dock inte möjlighet till tillsynsavgifter.

I Sevesotillsynen ska stora verksamhetsutövare besökas en gång per år. De små verksamhetsutövarna får bara tillsynsbesök var tredje år, övrig tillsyn bedrivs som skrivbordstillsyn om inga avvikelser i övrigt inträffar. Behövs mera kunskap inom ett område, till exempel för att bevilja ett tillstånd, så ålägger man verksamhetsutövaren att komplettera ansökan med denna kunskap, till exempel en utredning. Det kan vara en fördel att lämna över tillsyn till kommunerna då en liten verksamhetsutövare för Länstyrelsen kan bli kommunens största.

Inspektörerna kan ge muntliga råd vid tillsyn, men man försöker vara tydlig med vad som är råd och vad som är tillsyn. Råden ges ej skriftligt. Man kan ge tips om

hur till exempel en säkerhetsrapport ska struktureras men innehållet måste verksamhetsutövaren själv ta fram, ibland med hjälp av en konsult om man inte har kompetens inom företaget.

Länstyrelsen kan lämna över ärenden till en annan länsstyrelse. Man byter handläggare om någon berörs av ett ärende, till exempel om de bor i området.

Arbets sättet med riskbaserade kontroller har varit en omställning och medfört behov av kompetensutveckling, vilket också har utmanat den rådande kulturen i vissa avseenden. Det är viktigt att förstå sin tillsynsroll.

## **Skolinspektionen**

Skolinspektionen granskar och kontrollerar svenska skolor, från förskola till vuxenutbildning. Skolinspektionen har fem stycken inspektionsavdelningar. Av myndighetens totalt 367 medarbetare är 162 anställda som inspektörer (uppgift från RRV år 2012). Nära 201 mkr av totalt 353 mkr används till inspektionerna. Myndigheten inrättades 2008.

Skolinspektionen har fyra kärnprocesser: regelbunden tillsyn av alla skolor, kvalitetsgranskning inom avgränsade områden, anmälningar som gäller förhållanden för enskilda elever och bedömning av ansökningar om att starta fristående skolor. För varje kärnprocess finns en processägare som ansvarar för processen i två år och sedan byts ut samt en processutvecklare.

Skolinspektionen använder inte ordet systemtillsyn, men anser sig arbeta med tillsynen på ett systematiskt sätt. Den verksamhet som mest liknar hur vi definierar systemtillsyn är Skolinspektionens tillsyn över förskolor, fritidshem och vuxenutbildning. För dessa skolformer görs inte traditionella tillsynsbesök, utan där kontrollerar man på ett övergripande sätt hur kommunen (eller annan huvudman) sköter verksamheten.

Varje år beslutas en risk- och sårbarhetsanalys centralt på myndigheten. Av den framgår vilken tillsyn respektive region ska göra kommande år. Analysen bygger bland annat på enkäter till föräldrar, elever och personal, betygsresultat, omrättning av nationella prov och anmälningsärenden. Risk- och sårbarhetsanalysen visar på vilka skolor man ska göra bastillsyn, breddad tillsyn respektive fördjupad tillsyn. Detta styrs med andra ord efter behov. Nuvarande uppdrag innebär dock att samtliga skolor ska besökas under en femårsperiod. I år är förmodligen sista året, sedan tror man att uppdraget kommer att bli mer riskbaserat.

De tycker att det är svårt att mäta effekterna av tillsynen. Det är svårt att veta vilka förändringar som beror på tillsynen och vilka förändringar som beror på andra saker.

Skolinspektionen har samarbetsavtal med Skolverket, Specialpedagogiska skolnämnden, Inspektionen för vård och omsorg samt Arbetsmiljöverket. De samarbetar även med kommunernas socialtjänst. I regleringsbrevet framgår vilka andra myndigheter man särskilt ska samverka med.



Kvaliteten i inspektionerna säkras genom att man alltid är två inspektörer som besöker en skola. Vem man jobbar ihop med roteras regelbundet. Vid tillsynen används en checklista. Beslutet som skrivs efter tillsynsbesöken går igenom (flera läser) och diskuteras på hela enheten och granskas också juridiskt, som ett led i kvalitetssäkringen. Man har också utbildningar för nya inspektörer. Man har övergått från att bara anställa personal som kommer från skolans värld till att anställa personal med tillsyns- och utredningskompetens. Alla nya inspektörer får gå en inspektörsutbildning på Södertörns högskola som omfattar 15 högskolepoäng.

I beslutet som skrivs efter varje tillsynsbesök påtalas vilka brister som upptäcktes i verksamheten. Innan det expedieras kommuniceras det med rektorn och huvudmannen (kommunen eller friskolekoncernen). Vid mindre avvikelser innehåller beslutet anmärkningar. Vid större avvikelser skrivs i stället ett föreläggande, som kan vara förenat med vite. För fristående skolor kan även tillståndet återkallas.

Tillsynsbesöken på skolorna är alltid föranmälda. Innan man påbörjar tillsynen av en kommuns skolor har man ett möte med politiker, tjänstemän och rektorer. Man avslutar även tillsynen i kommunen med ett sådant möte. Man gör även så kallade ”flygande inspektioner”. Även dessa är föranmälda, men det är inte alltid man anger vilken del av verksamheten som ska kontrolleras.

Tillsynsbesöken dokumenteras i beslut som även läggs ut på myndighetens webbplats. Här kan man bland annat söka på kommun och skola. Åtgärder som ska vidtas av skolorna efter tillsynen följs upp antingen genom dokumentkontroller eller genom återbesök i skolan. Skolinspektionen har ingen rådgivande funktion (se de fyra kärnprocesserna ovan).

För att mäta kvaliteten i inspektionerna skickas enkäter ut till alla rektorer efter genomförd tillsyn. Dessa visar att över 95 procent av rektorerna är nöjda med tillsynen. Det såg man som ett oerhört gott betyg på sin tillsyn. Inför inspektionerna skickas enkäter ut till elever och föräldrar.

Inför varje ny kommun som ska besökas kontrolleras om inspektörerna har några olämpliga kopplingar (jävsförhållande) till kommunen eller till vissa skolor. Möjligheten att ta in personal från andra regioner utnyttjas vid behov.

# Erfarenheter från certifieringsorgan

## FSC

Grundprincipen i FSC:s märkningssystem är att de märkta produkterna ska innehålla träråvara från skog som brukats enligt FSC:s regler. Att det verkligen är träråvara från FSC-certifierad skog ska säkras i alla led, från skog till märkt produkt. Det finns därför två typer av certifikat: skogsbrukscertifikat och spårbarhetscertifikat. I båda fallen sker certifiering och kontroll av oberoende certifieringsföretag. Certifieringsföretagen godkänns och kontrolleras i sin tur genom Accreditation Services International (ASI).

De som har skogsbruks- eller spårbarhetscertifikat ska följa FSC:s skogsbruks- eller spårbarhetsstandarder, vilket kontrolleras minst en gång per år. Vid behov genomförs också oanmälda kontrollbesök. Certifieringsföretagen måste följa FSC:s regler och rutiner för certifiering, vilket också kontrolleras varje år.

### Skogsbrukscertifikat

För att certifiera sin skog behöver man ha en skogsbruksplan och tydliga rutiner för hur man bedriver sitt skogsbruk. Bland annat krävs rutiner som visar hur man förbereder, genomför och följer upp resultaten av olika skogsskötselåtgärder. Skogsägaren måste också följa FSC:s tio principer, varav en är att följa alla tillämpliga nationella lagar och de internationella avtal och överenskommelser som Sverige har undertecknat.

De certifierade skogsägarna kontrolleras årligen. Varje uppföljning resulterar i en offentlig tillgänglig rapport. Brister registreras och ska åtgärdas inom överenskommen tid. Certifikatet kan dras in om bristerna inte åtgärdas eller är många, allvarliga och återkommande.

### Spårbarhetscertifikat

Alla företag som bearbetar, förädlar eller handlar med FSC-certifierade träprodukter måste ha ett spårbarhetscertifikat för att kunna använda FSC:s varumärke. Ett grundkrav är att verksamheten har ett system för att följa och skilja FSC-produkter från icke-certifierade produkter.

För att kunna få ett spårbarhetscertifikat måste företaget ha ett kvalitetssystem för interna rutiner, kontrollera trävarans eller träfibers ursprung i FSC-produkter, utföra månadsvis kontroll och dokumentation av FSC-produktionen, märka fakturor och transporthandlingar som rör FSC-produkter med certifikatsnummer och använda FSC-varumärket på rätt sätt på FSC-produkterna.

En oberoende certifierare kontrollerar om företaget klarar dessa krav. Certifieraren inriktar sig på att bedöma kvalitetssystemet och hur det tillämpas. Certifieraren bedömer och värderar också riskerna för att FSC-märkt material kan blandas samman med annat material som inte får ingå i FSC-certifierade produkter. Efter sin genomgång upprättar certifieraren en revisionsrapport och utfärdar ett certifikat. Certifieraren meddelar giltighetstid för certifikatet och frekvens för uppföljande kontroller.

## PEFC

PEFC:s skogsstandard omfattar tre delar: skogsbruksstandard, social standard och miljöstandard. PEFC tillhandahåller skogscertifiering, entreprenörcertifiering och spårbarhetscertifiering. Stora aktörer är direktcertifierade medan små skogsägare, entreprenörer och virkesorganisationer oftast väljer gruppcertifiering genom något så kallat certifieringsparaply.

Skogsstandarden baseras på beslut tagna vid den tredje ministerkonferensen inom det europeiska skogssamarbetet Forest Europe i juni 1998. Utöver det är den svenska skogsvårdslagen och annan tillämplig nationell lagstiftning sådant som ska följas för att uppnå standarden. Ett av kraven i standarden är att en skogsbruksplan ska finnas.

Paraplyorganisationer utför gruppcertifiering av skogsägare, entreprenörer och avverkningsorganisationer. De utför också interna revisioner för att säkerställa att PEFC-kraven följs.

Certifieringsorganisationer utfärdar direktcertifikat för skogsägare, entreprenörer och virkesorganisationer samt gruppcertifikat för paraplyorganisationer. De utför också externa revisioner för att säkerställa att PEFC-kraven följs. Det är Swedac som ackrediterar, det vill säga godkänner och kontrollerar, certifieringsorganisationerna.

## Förslag till åtgärder

I följande kapitel lämnar projektet ett antal förslag till åtgärder. I arbetet med denna förstudie har vi fått många intryck som rör systemtillsyn och systemdialog, men också sådana som rör Skogsstyrelsens nuvarande tillsynsverksamhet. Åtgärderna vi föreslår berör därför fortsatt arbete med systemtillsyn och systemdialog, men även tillsynsverksamheten i stort på myndigheten.

### Tydliggöra tillsynsbegreppet

Skogsstyrelsen bör tillämpa regeringens definition av tillsyn. Detta innebär bland annat att ren ärendehandläggning av anmälningar, tillstånd och dispenser bör särskiljas från tillsynsverksamheten. Förändringar behöver göras ibland annat processer, rutiner och tidsredovisning. Myndigheten bör överväga att även särskilja tillståndsärenden organisatoriskt från tillsyn för att undvika jäv. Det är också viktigt att återkopplingen till ombud inom systemdialogen får en tydlig avgränsning mot tillsyn.

Skogsstyrelsen avviker från normen inom statsförvaltningen genom att blanda rådgivning och tillsyn. Skogsstyrelsen bör därför förändra arbetssättet genom att den objektsvisa rådgivning helt skiljs från tillsynsverksamheten. En avverkningsanmälan bör inte utgöra grund för rådgivning.

Huvudansvaret för att genomföra dessa förslag bör läggas på tillsynsförvaltningen. Samverkan ska ske med rådgivningsförvaltningen. Hur objekt för återkoppling ska väljas ut bör utredas av rådgivningsförvaltningen i samråd med tillsynsförvaltningen och eventuellt i samverkan med projektet "Ny hän-synsuppföljning".

### Motivering och diskussion

#### *Skilja på ärendehandläggning och tillsyn*

Regeringens redovisade i sin tillsynsskrivelse "En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn" (Skr 2009/10:79) generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. I skrivelsen anges att begreppet tillsyn främst bör användas för "verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige". Regeringen uttalade att genom mer enhetliga begrepp och regler ges de många verksamhetsutövare som står under tillsyn enligt regleringar i flera olika lagar och av flera tillsynsorgan bättre förutsättningar att följa gällande regler.

I Statskontorets myndighetsanalys av Skogsstyrelsen 2010 riktades kritik mot att myndigheten inte tillämpar regeringens definition av tillsynsbegreppet. "I begreppet tillsyn ingår på Skogsstyrelsen även handläggning av avverkningsanmälningar och till viss del rådgivning. Detta leder till att tillsynen redovisas som den mest omfattande arbetsuppgiften i årsredovisningen."

Av såväl processkartor, rutiner som tidsredovisning framgår att Skogsstyrelsen inte skiljer mellan tillstånds- och dispensärenden och tillsyn. Handläggning av avverkningsanmälningar som inte leder till tillsyn särredovisas inte heller. Det finns flera anledningar att ifrågasätta detta. Dels blir redovisningen av i vilken omfattning Skogsstyrelsen bedriver tillsyn felaktig, dels ökar risken för att myndighetens objektivitet kan ifrågasättas om samma person som handlägger ett tillståndsärende och beslutar om lämpliga åtgärder vid ett senare tillfälle utövar tillsyn över sin egen bedömning. För att få förtroende hos verksamhetsutövare i systemtillsynen får det inte finnas risk för att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas. Enligt projektets mening är det därför viktigt att tillsynsverksamheten är väl definierad och beskriven. Skogsstyrelsen bör överväga att även särskilja tillståndsärenden organisatoriskt från tillsyn för att undvika jäv. Detta skulle innebära att en person som handlägger ett tillståndsärende inte ska utöva tillsyn över samma objekt.

Förslaget innebär att verksamhet som omfattar kontroll av regelefterlevnad behöver särredovisas i såväl tidredovisning som i årsredovisning. Lämpligen kan detta göras genom att skapa nya verksamhetsgrenar för att kunna särredovisa de olika verksamheterna, till exempel ärendehandläggning och tillsyn.

#### *Skilja på rådgivning och tillsyn*

Det finns en tydlig vilja från statens sida att tillsynsmyndigheter särskiljer operativ tillsynsverksamhet från annan verksamhet. Man menar att en sammanblandning av rådgivning och tillsyn riskerar att leda till låg rättssäkerhet genom att det kan medföra jäv eller brister i likabehandling.

Statskontoret har i en studie 2012, med syfte att öka kunskapen om hur den statliga tillsynen bör utformas för att ge önskat resultat, diskuterat bland annat tillsyn och rådgivning. I studien konstateras bland annat följande. ”Principiellt finns det vissa problem med att blanda tillsynsuppgifterna med uppgifter som främjande, tillståndsgivning och normering. Särskilt problematiskt är detta för främjandeuppgifter, som rådgivning och bidragsgivning, där det finns en stor risk att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas. Det är till exempel inte lämpligt att tillsynsmyndigheten ägnar sig åt att ge konkreta råd i enskilda fall. Att däremot redogöra för gällande lagstiftning eller ge mer allmänna råd är vanligtvis inte problematiskt, utan kan snarare bidra till ett bra resultat av tillsynen. Om tillsynsmyndigheten ges främjande eller tillståndsgivnings- respektive normeringsuppgifter är det viktigt att dessa uppgifter organisatoriskt inom myndigheten skiljs från tillsynsuppgiften. Detta främst för att undvika eventuella jävsituationer.”

Skogsstyrelsen har ett arbetsätt som innebär att man sent i kontakterna med markägare väljer styrmedel (rådgivning eller tillsyn). Skogsstyrelsen brukar motivera det sena valet av styrmedel med att det är effektivt. Såväl systemtillsyn som objektutillsyn förutsätter att myndigheten är väl medveten om när tillsynsärendet inleds. Det är med andra ord viktigt att det inte finns otydligheter i fråga om det formella syftet med Skogsstyrelsens besök i fält. När myndigheten aviserar besök hos en verksamhetsutövare bör det därför tydligt anges om det är tillsyn eller rådgivning som är syftet med besöket. Verksamhetsutövaren har också rätt att veta i vilket syfte myndigheten genomför besöket.

Det är endast faktorer som finns i anmälan, tillsammans med information i Skogsstyrelsens databaser samt handläggarens kunskap och erfarenhet, som bör påverka valet om tillsyn ska inledas, inte vilken bedömning handläggaren gör vid fältbesöket. Tillsyn har redan inletts vid beslutet om att kontrollera anmälan närmare och ärendet måste därför avslutas med någon form av bedömning och beslut. Ibland kan denna bedömning och beslut innebära att några befarade eller konstaterade avvikelser inte fanns, vilket nedtecknas i ärendet genom någon form av tillsynsprotokoll. En tillsyn har dock alltid genomförts.

En mer allmän rådgivning kan naturligtvis ibland behövas i samband med tillsyn. Muntlig information om reglernas innehåll eller mer allmänna råd är naturligt att lämna i samband med tillsynsbesök. Den objektsvisa rådgivning som nu sker i viss omfattning med bland annat rådgivningskvitto bör helt skiljas från tillsynsverksamheten och en avverkningsanmälan bör inte utgöra grund för objektsvis rådgivning.

Att inte skilja mellan rådgivning och tillsyn kan medföra jäv eller jävsliknande situationer. Skogsstyrelsens opartiskhet kan således ifrågasättas om samma person ger individuell rådgivning och vid ett senare tillfälle utövar tillsyn över samma objekt. Det kan i vart fall misstänkas att tjänstemannen har svårt att utöva en objektiv tillsyn.

De myndigheter projektet besökte var väl medvetna om riskerna att blanda myndighetens uppgifter, till exempel tillsyn och rådgivning. Samtliga myndigheter som hade rådgivning i sitt uppdrag särskilde tillsynsuppgifter från individuell rådgivning i enskilda fall.

Vid systemtillsyn lämnas ansvaret för att åtgärda brister till verksamhetsutövaren. Systemtillsyn måste ofta kompletteras med stickprov och därmed objekttillsyn för att kontrollera hur verksamhetsutövarens egenkontroll fungerar. Myndigheten ska inte ge råd om hur en brist i det särskilda fallet ska rättas till. Särskiljs inte uppgifterna tillsyn och rådgivning innebär detta att syftet med systemtillsynen förfelas. Det ligger således i sakens natur att en systemtillsyn förutsätter en tillsynsverksamhet utan rådgivning av enskilda objekt.

Genom att inte särskilja tillsyn, tillstånd och rådgivning kan inte Skogsstyrelsen bidra till att ge en rättvisande bild av skogslagstiftningens eventuella möjligheter och svagheter. Skogsstyrelsen bör därför skilja den rådgivande verksamheten från tillsynsverksamheten. Vilka åtgärder en rådgivning leder till på ett enskilt objekt följs inte upp i någon större utsträckning. Det är därför svårt att mäta effekten av rådgivningen på det enskilda objektet. Att använda rådgivning istället för vägledning medför också att det inte är möjligt att vidta ytterligare åtgärder i ärendet för det fall verksamhetsutövaren inte följer råden.

Det är också viktigt att skilja på tillsyn och den återkoppling till ombud som sker inom systemdialogen. Det är inte klargjort på vilket sätt objekten för återkoppling ska väljas ut. Det finns en risk att objekt som borde vara tillsynsärenden i stället väljs ut för återkoppling.

## Ansvar

Huvudansvaret för att genomföra dessa förändringar i arbetssätt, som bland annat innebär att definiera tillsynsbegreppet på Skogsstyrelsen, genomföra justeringar i processkartor, rutiner och tidsredovisning samt genomföra utbildningar, bör läggas på tillsynsförvaltningen. I arbetet bör då ingå såväl systemtillsyn som objekt-tillsyn. Samverkan ska ske med rådgivningsförvaltningen.

Hur objekt för återkoppling ska väljas ut bör utredas av rådgivningsförvaltningen i samråd med tillsynsförvaltningen och eventuellt i samverkan med projektet ”Ny hänsynsuppföljning”.

## Utöva en effektiv och ändamålsenlig tillsyn

Skogsstyrelsen bör ta fram en nationell riskbaserad tillsynsplan för samtliga tillsynsområden. Tillsynsplanen bör utgöra grunden för myndighetens tillsyn, såväl system- som objekt-tillsyn.

För att få underlag till den riskbaserade tillsynsplanen måste Skogsstyrelsen följa upp vägledningar, förbud och förelägganden. Skogsstyrelsen bör i samband med detta pröva möjligheten att begära in handlingar och redovisningar från verksamhetsutövare.

Resultaten från de inventeringar myndigheten genomför bör utgöra underlag för tillsynsplanen.

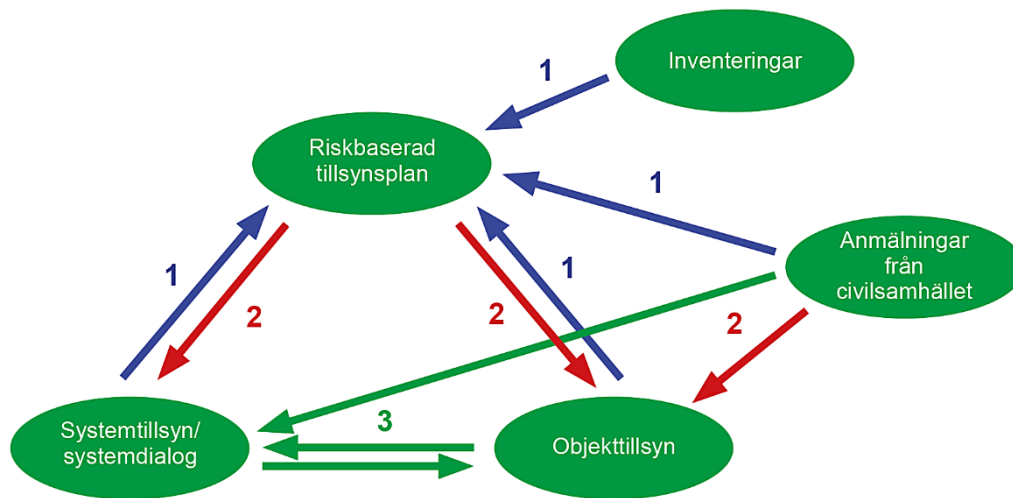
Anmälningar från enskilda bör hanteras på ett systematiskt sätt och beaktas i tillsynsplanen.

Tillsynsförvaltningen bör vara huvudansvarig för att utreda hur processen för att ta fram en riskbaserad plan ska se ut och i förlängningen också ta fram planen. Tillsynsförvaltningen bör också vara ansvarig för att utreda vilka uppgifter som krävs som underlag till en riskbaserad plan och verka för att vägledningar, förelägganden och förbud i fortsättningen följs upp på ett effektivt sätt.

## Motivering och diskussion

Myndigheten har möjlighet att öka effektiviteten och ändamålsenligheten i tillsynen genom att arbeta mer systematiskt. Objekt-tillsyn och systemtillsyn/ systemdialog är kompletterande verksamheter. Avvikelse på objektsnivå kan ofta bero på systemfel hos verksamhetsutövaren, vilket motiverar att objekt-tillsynen behöver kompletteras med systemtillsyn/systemdialog. En effektiv granskning av eller dialog runt system kan ofta kräva att man har kända avvikelser på objektsnivå. Utan kännedom om avvikelser på objektsnivå, eller stickprovskontroller, är det svårt att avgöra om ett system ger önskvärt resultat i praktiken. Oklarheter som uppdagas vid en systemtillsyn kan också leda till objekt-tillsyn. Införande av systemtillsyn eller systemdialog kan påverka behovet av och därmed omfattningen av objekt-tillsyn inom myndigheten, men inte ersätta den.

Figuren nedan visar hur den riskbaserade tillsynsplanen bygger på resultat från inventeringar, objekt tillsyn och systemtillsyn/systemdialog, hur tillsynsplanen styr system- och objekt tillsynen och hur systemtillsyn och objekt tillsyn samverkar.



Figur 1. Illustration som visar hur objekt tillsyn, systemtillsyn/systemdialog, riskbaserad tillsynsplan, inventeringar och anmälningar från allmänheten samverkar.

1. Pilarna visar hur resultat från systemtillsyn/systemdialog, objekt tillsyn, inventeringar och anmälningar från civilsamhället (allmänheten och ideella organisationer) ger underlag till riskanalyser som ligger till grund för en riskbaserad tillsynsplan. Tillsynsplanen bör beslutas nationellt och omfatta alla tillsynsområden.
2. Pilarna visar hur tillsynsplanen styr inriktningen på systemtillsynen och objekt tillsynen. En viss del av objekt tillsynen är reaktiv, det vill säga sker efter anmälningar. Det bör skapas rutiner för hur ett tillsynsärende ska initieras efter att en anmälan från allmänheten kommer in till myndigheten.
3. Pilarna visar hur avvikelser i objekt tillsynen och anmälningar från civilsamhället utgör grunden för att granska eller föra dialog om en verksamhetsutövares system. Om en brist uppdagas vid en objekt tillsyn kan verksamhetsutövaren föreläggas om att åtgärda bristen. Verksamhetsutövaren kan också föreläggas att visa hur man avser att förebygga att bristen uppkommer igen. Avvikelser eller oklarheter i en verksamhetsutövares system kan på motsvarande sätt leda till objekt tillsyn, samtidigt som tillsynsmyndigheten förelägger verksamhetsutövaren om att åtgärda avvikelser i systemet.

### Tillsynsplan

Av miljötillsynsförordningen framgår att Skogsstyrelsen för varje år ska upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på en behovsutredning och ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. En behovsutredning ska avse en tid om tre år och klargöra tillsynsbehovet för hela myndighetens ansvarsområde enligt



miljöbalken.<sup>7</sup> Skogsstyrelsen har ingen samlad plan i enlighet med miljötillsynsförordningen. Timmerförordningen ställer motsvarande krav på en riskbaserad plan. För timmerförordningen har Skogsstyrelsen förberett en riskbaserad plan, som kommer att beslutas då lagen om handel med timmer och trävaror har trätt i kraft.

I regeringens proposition 2013/14:141 - En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster anges följande: ”Skogsstyrelsen bör upprätta tillsynsplaner. Regeringen avser därför att på förordningsnivå införa krav på att Skogsstyrelsen upprättar tillsynsplaner för tillsyn över skogsvårdslagen. Planen förväntas tydliggöra Skogsstyrelsens tillsynsarbete, vilket är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.”

I ovan nämnda proposition anger regeringen bland annat att ”tillsynsplaner är ett sätt att strukturera myndigheters tillsynsarbete och att säkerställa att det genomförs på ett effektivt, systematiskt och ändamålsenligt sätt. Tillsynsplanerna ska ses som ett stöd för det operativa tillsynsarbetet och kan tjäna som en utgångspunkt för att strukturera och systematisera tillsynsverksamheten. Utformningen av tillsynsplaner görs generellt utifrån kriterier som risk och väsentlighet. En tillsynsplan kan innehålla beskrivningar av bland annat målen för tillsynen, tillsynsmetoder, tillsynsobjekten, behov av resurser och kompetens samt finansiering och samverkansskyldighet med andra tillsynsorgan.”

Även om den riskbaserade tillsynsplanen är nationell och centralt beslutad är det viktigt att säkerställa det lokala perspektivet, till exempel i form av delaktighet i någon form från distrikt. Tillsynsplanen bör klargöra vilka verksamhetsutövare som ska prioriteras i systemtillsynen, men också ange prioritering av vilka tillsynsområden och åtgärder som ska granskas.

Distrikten har i sin verksamhetsplan ett antal nyckeltal och indikatorer, bland annat antal förelägganden och förbud som ska utfärdas, antal åtalsanmälningar som ska göras och mått på fältbesökens träffsäkerhet. I några sammanhang har detta internt på Skogsstyrelsen benämnts tillsynsplan. Distriktens så kallade tillsynsplaner kan dock inte jämföras med den tillsynsplan som beskrivs ovan.

Alla myndigheter projektet besökte hade någon form av riskbaserad tillsynsplan som styrde tillsynsarbetet på myndigheten.

- På Arbetsmiljöverket baseras urvalet av tillsynsobjekt på ett indexsystem för tillsyn som bygger på nio variabler. Dessa är bland annat antalet arbets-skador och dödsfall inom branschen, nivån på det systematiska arbetsmiljöarbetet och när tillsyn senast genomfördes.
- Livsmedelsverket arbetar med riskbaserade kontroller och utifrån identifierade risker anpassas kontrollernas omfattning och frekvens.
- Länsstyrelsen i Västra Götaland har tillsynsplaner som bygger på det krav som finns i miljöbalken men även en riskbedömning av varje verksamhetsutövare.

---

<sup>7</sup> 1 kap. 6-8 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13)

- På Skolinspektionen beslutar man varje år om en nationella risk- och sårbarhetsanalys som utifrån ett riskbaserat angreppssätt beskriver vilka tillsynsobjekt som ska prioriteras och omfattningen av tillsynen.

### *Uppföljning*

För att kunna ta fram en riskbaserad tillsynsplan av god kvalitet krävs att man har statistiskt underlag från den genomförda tillsynen. Den statistik som redovisas i uppföljningen från respektive distrikt bör ses över för att man ska vara säker på att alla nödvändig uppgifter finns tillgängliga.

Statskontoret påpekar i myndighetsanalysen att Skogsstyrelsen inte redovisar uppgifter om hur omfattande tillsynen i fält före respektive efter avverkning är eller hur tillsynen har utfallit. ”Det enda som går att utläsa är hur många anmälningar och ansökningar som har hanterats och hur många förelägganden och förbud som har utfärdats. Eftersom de senare uppgifterna inte analyseras i förhållande till tillsynens omfattning eller utformning är det svårt att avgöra vilket resultat som uppnås.” (Statskontoret 2010)

Ett vanligt tillvägagångssätt är att mäta antalet kontroller och antalet avvikelser för att få ett mått på hur verksamhetsutövarna sköter sig. Detta går i dagsläget inte att utläsa i Skogsstyrelsens redovisningar, vilket Statskontoret påpekade.

För att få en uppfattning om vilken följsamhet som finns för Skogsstyrelsens tillsyn måste alla vägledning, förelägganden och förbud följas upp. Det är en förutsättning för att kunna mäta hur effektiv tillsynen är. Sådan uppföljning är också nödvändig för att man ska få underlag till en riskbaserad tillsynsplan.

Länstyrelsen i Västra Götaland begär systematiskt in handlingar för att minimera antalet fältbesök. Det kan till exempel handla om fotodokumentation som styrker att en viss åtgärd har vidtagits efter föreläggande från Länstyrelsen. Skogsstyrelsen bör undersöka hur man kan utnyttja möjligheten<sup>8</sup> att begära in handlingar och återredovisning från verksamhetsutövarna i stället för att följa upp tillsynsärenden i fält.

I nuläget är det varje distrikt som avgör hur stor andel av vägledningarna som ska följas upp. Det finns stora skillnader i landet. På de distrikt där många vägledning skrivs är det vanligtvis en mindre andel av dem som följs upp. Andelen förelägganden och förbud som följs upp är högre, men det finns ingen tillförlitlig statistik över hur många som följs upp. Tillsynsförvaltningen har under våren beslutat att samtliga förbud och förelägganden ska följas upp.

En tillsynsmyndighet måste i sin tillsyn vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse<sup>9</sup>. Myndigheten måste se till att bristen åtgärdas. Detta innebär att Skogsstyrelsen enligt lag är skyldig att följa upp alla förelägganden och förbud som meddelas. Uppföljningsskyldigheten omfattar även de vägledning som skrivs med anledning av en konstaterad brist. Det finns dock inget krav på att följa upp vägledning som avser befarade brister före avverkning. För att myn-

<sup>8</sup> 26 kap. 21 § miljöbalken och 34 § skogsvårdslagen

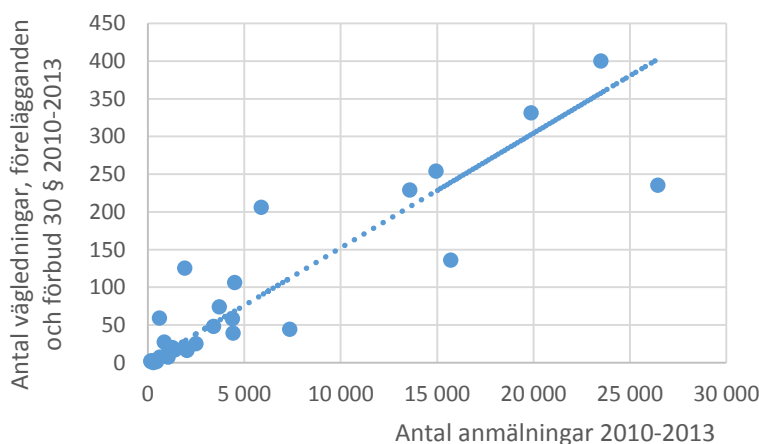
<sup>9</sup> Jfr bland annat 26 kap. 1 § miljöbalken

digheten ska få ett fullgott underlag till tillsynsplanen, systemtillsyn och systemdialog anser projektet dock att samtliga vägledningar, förelägganden och förbud måste följas upp. För att detta ska vara möjligt måste nya arbetssätt prövas, till exempel att begära in handlingar från verksamhetsutövare som styrker att åtgärden är genomförd, i syfte att effektivisera tillsynen.

En markägare som har fått en vägledning har rätt att få veta om tillsynsmyndigheten kommer att vidta några ytterligare åtgärder, oavsett om markägaren följer vägledningen eller inte. Skogsstyrelsen har också en skyldighet enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer att meddela markägaren när ärendet avslutas. Att följa upp vägledningar kan även leda till att förtroendet för Skogsstyrelsens tillsyn ökar.

Figur 2 visar summan av antalet vägledningar, förelägganden och förbud som Skogsstyrelsen har beslutat om med stöd av 30 § skogsvårdslagen i relation till antalet anmälda föryngringsavverkningar under åren 2010–2013. Figuren visar de 30 största ombuds företagen, det vill säga de företag som för markägarens räkning anmält avverkningen. För de tio största ombuds företagen har Skogsstyrelsen beslutat om i genomsnitt cirka 200 vägledningar, förelägganden och förbud per företag under denna fyraårsperiod. Motsvarande siffra för de företag som ligger på plats 20–30 är åtta.

Figuren antyder att Skogsstyrelsen i förhållande till dessa verksamhetsutövare inte arbetar riskbaserat. Däremot visar figuren inte om det ändå finns inslag av riskbaserat urval i objekt tillsynen. Sambandet mellan antalet anmälningar från en verksamhetsutövare och antalet förbud, förelägganden och vägledningar som riktas mot verksamhetsutövaren är i princip linjärt. De tre största verksamhetsutövarna som ligger under kurvan är verksamma i södra halvan av landet och de två största verksamhetsutövarna som ligger över kurvan är verksamma i norra delen av landet. Spridningen beror sannolikt på skillnader i arbetssätt inom Skogsstyrelsen och är inte en följd av ett riskbaserat urval.



Figur 2. Summan av antalet vägledningar, förelägganden och förbud med stöd av 30 § skogsvårdslagen plottat mot summan av antalet anmälningar om föryngringsavverkning under åren 2010-2013 för de 30 största ombuds företagen.

Alla tillsynsmyndigheter som projektet besökte hade rutiner för att följa upp sina tillsyns ärenden. För de flesta tillsynsmyndigheter är detta en självklarhet, efter-

som en brist som inte åtgärdas kan få stora konsekvenser för miljön eller för enskilda.

Resultaten från de inventeringar Skogsstyrelsen genomför bör utgöra en del av underlaget till den riskbaserade tillsynsplanen. I ett GD-beslut från november 2012 framgår att skogsavdelningen fick i uppdrag att under 2013 lägga ett konkret förslag på hur rådgivning och tillsynsverksamheten i ökad grad kan bygga på underlag från uppföljningen av miljöhänsyn. Beslutet ligger väl i linje med hur projektet ser på hur inventeringarna bör användas för planering av tillsynsverksamheten. Arbetet med detta uppdrag har dock ännu inte påbörjats.

Anmälningar från enskilda och ideella organisationer särredovisas inte i verksamheten. Sådana anmälningar skulle kunna innehålla värdefull information om behov av tillsyn, såväl på nationell som på lokal nivå, och kan därmed utgöra underlag för tillsynsplanen. Skogsstyrelsen har en skyldighet att göra en bedömning av om tillsyn ska inledas efter en anmälan och anmälningarna bör därför registreras i Navet. För att hantera anmälningar på ett systematiskt sätt bör handläggningsrutinerna ses över och Skogsstyrelsen bör säkerställa att ett tillförlitligt statistikuttag kan ske.

#### *Ansvar*

Tillsynsförvaltningen bör vara huvudansvarig för att utreda hur processen för att ta fram en riskbaserad plan ska se ut och i förlängningen också ta fram planen. I processen är det viktigt att säkerställa en bra balans mellan nationella och lokala prioriteringar.

Tillsynsförvaltningen bör också ansvara för att utreda vilka uppgifter som krävs som underlag till en riskbaserad plan och verka för att vägledningar, förelägganden och förbud i fortsättningen följs upp.

## Påbörja systemtillsyn och arbeta för ytterligare systemtillsyn

Skogsstyrelsen bör införa systemtillsyn över verksamhetsutövares egenkontroll vid skogsgödsling och askåterföring, vilka är åtgärder som är samrådspfiktiga enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

En ändring av skogsvårdslagen bör utredas. Krav på att följa skogsvårdslagsstiftningen bör vidgas till att även omfatta verksamhetsutövare, inte bara skogsmarkens ägare. Dessutom bör krav på att verksamhetsutövare ska ha ett system för egenkontroll införas. Med verksamhetsutövare avses företag eller organisationer som på uppdrag av markägare utför skogsbruksåtgärder.

I avvaktan på eventuell ändring av skogsvårdslagen bör Skogsstyrelsen arbeta vidare med att utveckla och genomföra systemdialog, i form av företagsbesök, med de verksamhetsutövare som på uppdrag av markägare avverkar skog.

Skogsstyrelsen bör i ökad omfattning samverka med andra tillsynsmyndigheter för att utveckla och effektivisera tillsynen.

Skogsstyrelsen bör överväga att kontakta Naturvårdsverket för att diskutera vilken operativ tillsynsvägledning enligt miljöbalken som är möjlig att få och bedöma behovet av den.

Tillsynsförvaltningen bör få i uppdrag att utforma en införandeplan för systemtillsyn. Införandeplanen ska innehålla bedömning av vilka förändringar av tillsynsverksamheten som krävs för systemtillsyn samt tid och takt för detta. Förslaget bör förankras i Skogsstyrelsens ledningsgrupp. Skogsavdelningen bör vara ansvarig för att utreda på vilket sätt skogsvårdslagen behöver ändras för att det ska vara möjligt att bedriva systemtillsyn med stöd av skogsvårdslagen. Skogsavdelningen bör även ansvara för det fortsatta arbetet med systemdialog.

## Motivering och diskussion

### *Systemtillsyn*

Trots att utrymmet för att bedriva systemtillsyn i nuläget är begränsat till de åtgärder som är samrådspfiktiga enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan det vara meningsfullt att påbörja arbetet med systemtillsyn. Det kan leda till en ökad förståelse för systemtillsyn i näringen samtidigt som det kan vara lärorikt och kompetenshöjande för myndigheten.

Projektet föreslår därför att Skogsstyrelsen inledningsvis påbörjar systemtillsyn vad avser åtgärderna skogsgödsling och askåterföring. Det bedöms lämpligt att börja med dessa åtgärder eftersom det handlar om ett begränsat antal ärenden som utförs av ett begränsat antal verksamhetsutövare. Företagens verksamhet är huvudsakligen begränsad till skogsgödsling och askåterföring, vilket innebär att hela verksamheten kan granskas vid en systemtillsyn. Detta skulle inte vara fallet vid granskning av andra företag som utför samrådspfiktiga åtgärder.

För att kunna genomföra systemtillsyn krävs tillsyns- och utredningskompetens. Systemtillsyn hos verksamhetsutövare som är första köpare skulle när skogsvårdslagen har ändrats kunna samordnas med tillsynen enligt timmerförordningen. Dessa företag är verksamhetsutövare även enligt timmerförordningen och ska därmed ha ett system för tillbörlig aktsamhet. Systemet ska kontrolleras av Skogsstyrelsen. Kompetensen för att genomföra revisionsliknande tillsynsbesök, liknande systemtillsyn, finns hos den personal som genomför importkontroller enligt timmerförordningen.

Alla myndigheter projektet besökte bedrev någon typ av systemtillsyn och ansåg att det var ett effektivt sätt att få verksamhetsutövarna att ta ansvar för att uppfylla de krav som ställs i lagstiftningen.

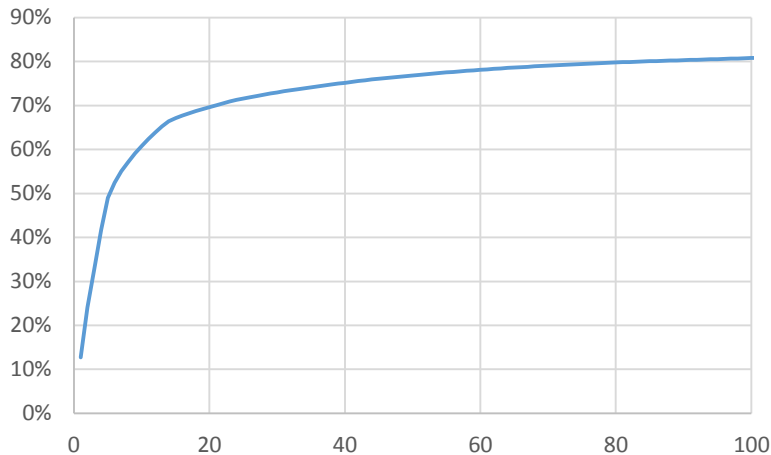
### *Ändra skogsvårdslagen*

Något krav på att en verksamhetsutövare ska ha ett system för egenkontroll finns inte i skogsvårdslagen. Däremot finns sådana, eller liknande bestämmelser, i miljöbalken, timmerförordningen och i förslaget till ny virkesmätningsslag. Då tillsynen av föryngringsavverkningar sker enligt skogsvårdslagen saknas möjlighet att utöva systemtillsyn för merparten av Skogsstyrelsens tillsynsärenden.

Ett systemkrav på verksamhetsutövare ligger väl i linje med nuvarande skogspolitik och skulle närmast klargöra den ansvarsfördelning som råder inom skogspolitiken. Genom krav på egenkontroll tydliggörs verksamhetsutövarnas ansvar.

En ändring av skogsvårdslagen som innebär krav på verksamhetsutövare att följa skogsvårdslagstiftningen tillsammans med krav på system för egenkontroll skulle innebära att Skogsstyrelsen kan utöva systemtillsyn vid alla skogsbruksåtgärder. Ett sådant krav kan utformas enligt samma principer som återfinns i miljöbalken. Systemtillsyn är ett bättre alternativ än systemdialog för både myndigheten och verksamhetsutövarna då systemtillsyn leder till ökad tydlighet vad avser såväl mandat som ansvarsfördelning.

Om man betraktar strukturen i svenskt skogsbruk, där ett fåtal företag genomför en mycket stor del av åtgärderna i skogen, ser man att det bör finnas mycket stora effektivitetsvinster för staten i att införa systemtillsyn eller systemdialog. Av figur 3 framgår andelen anmäld areal föryngringsavverkning ackumulerat över antalet ombuds företag. Med ombuds företag avses här det företag som för markägarens räkning lämnat in anmälan om föryngringsavverkning. Dessa företag har köpt virket av markägaren och genomför avverkningen. Av figuren framgår att de tio största företagen står för 60 procent av den anmälda arealen, de 20 största för 70 procent osv., vilket kan jämföras med de cirka 50 000 anmälningar om föryngringsavverkning som årligen kommer in till myndigheten och som kan vara aktuella för objekt tillsyn.



Figur 3. Andel av anmäld areal föröyngningsavverkning ackumulerad över antal ombuds företag (%), med ombuds företagen sorterade i storleksordning med det största företaget först.

Vidare kan man dra slutsatsen att det finns brister på systemnivå i skogsbruket. Skogsstyrelsen har bland annat uppmärksammat att skador på kulturmiljön fortfarande förekommer i stor utsträckning och att transporter över vattendrag fortsätter att ske utan nödvändiga anpassningar. Dessa brister är allt för vanligt förekommande för att kunna betraktas som misslyckanden i enskilda fall. Det kan med stor säkerhet antas att tillsyn av verksamhetsutövarens system för egenkontroll kan ge bättre effekt än objektsvisa kontroller vid sådana återkommande brister.

I november 2013 uppmärksamade Skogsstyrelsen Landsbygdsdepartementet på behovet av att vidga ansvaret för att anmäla planerade avverkningar till att även omfatta virkesköpare eller andra som har rätt att förfoga över den skog som ska avverkas (dnr 2013/2857).

#### *Systemdialog och samverkan*

Skogsstyrelsen har under 2014 påbörjat ett arbete med systemdialog genom att genomföra företagsbesök. Det finns två huvudsyften med dessa besök. Det ena är att förmedla Skogsstyrelsens syn på hur företaget bedriver sin verksamhet. Det andra är att få synpunkter på vad Skogsstyrelsen kan göra eller förändra för att underlätta för eller stötta företagen. Systemdialogen kan i förhållande till årets verksamhet utvecklas vidare. Utvärdering och uppföljning av årets systemdialog bör göras för att bedöma om systemdialog är ett verkningsfullt arbetssätt.

Projektet bedömer att det finns förutsättningar för att systemdialog kan leda till förbättrad styrning och kontroll i företagen. Fram till dess att ett eventuellt lagstöd för systemtillsyn finns i skogsvårdslagen förordar projektet att Skogsstyrelsen fortsätter att bedriva och utveckla systemdialog riktad mot de verksamhetsutövare som på uppdrag av markägare avverkar skog. Systemdialog kan ge bättre förutsättningar för att på sikt bedriva systemtillsyn. Systemtillsyn och systemdialog har samma behov av resultat från objekt-tillsynen, anmälningar från civilsamhället och inventeringar för att granska eller diskutera verksamhetsutövarnas system.

Efter att genomfört ett antal myndighetsbesök anser projektet att Skogsstyrelsen kan ha nytta av en ökad samverkan med andra tillsynsmyndigheter i det fortsatta arbetet med att utveckla och effektivisera tillsynen. Detta kan ske genom att delta

i olika nätverk, till exempel tillsynsforum, men även genom direktkontakt med myndigheter som har kommit långt i arbetet med riskbaserad tillsyn och systemtillsyn.

Naturvårdsverket har en tillsynsvägledande roll gentemot Skogsstyrelsen för tillsyn enligt miljöbalken. Hittills har Skogsstyrelsen dock inte efterfrågat någon tillsynsvägledning från Naturvårdsverket. Myndigheten bör överväga att kontakta Naturvårdsverket för diskussion om vilken vägledning som är möjlig att få och bedöma behovet av den.

### *Ansvar*

För att kunna bedriva en effektiv och ändamålsenlig systemtillsyn är det viktigt att Skogsstyrelsen har en tydlig, väl definierad tillsynsverksamhet och att tillsynen utövas korrekt. Projektet har i rapporten identifierat några av de brister som finns i tillsynsverksamheten. Tillsynsförvaltningen bör få i uppdrag att utforma en införandeplan för systemtillsyn. Införandeplanen ska innehålla bedömning av vilka förändringar av tillsynsverksamheten som krävs för systemtillsyn samt tid och takt för detta. Förslaget bör förankras i Skogsstyrelsens ledningsgrupp.

Skogsavdelningen bör vara ansvarig för att utreda på vilket sätt skogsvårdslagen behöver ändras för att det ska vara möjligt att bedriva systemtillsyn med stöd av skogsvårdslagen. Ett förberedande möte med Landsbyggsdepartementet ägde rum den 26 maj 2014.

Skogsavdelningen bör också ansvara för det fortsatta arbetet med systemdialog.



---

## Litteratur/källförteckning

- Departementsskrivelse A 1985:1. Samlad tillsyn av arbetsmiljön.
- Naturvårdsverket 2001. Operativ tillsyn.
- Naturvårdsverket 2011. Utvärdering av tillsynen över verksamhetsutövarens egenkontroll – att trimma motorn.
- Regeringen 2014. Lagrådsremiss om ändring i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen.
- Regeringens beslut M2014/593/Nm. Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.
- Regeringens proposition 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990-talet.
- Regeringens proposition 1990/91:90. En god livsmiljö.
- Regeringens proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik.
- Regeringens proposition 1997/98:45. Miljöbalk.
- Regeringens proposition 2007/08:108. En skogspolitik i takt med tiden.
- Regeringens proposition 2009/10:155. Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.
- Regeringens proposition 2013/14:141. En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.
- Regeringens proposition 2013/14:177. Ny lag om virkesmätning.
- Regeringens skrivelse 2003/04:39. Uppföljning av skogspolitik.
- Regeringens skrivelse 2009/10:79. En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.
- SOU 2002:14. Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag.
- SOU 2004:100. Förslag om en effektivare och tydligare tillsyn.
- SOU 2007:75. Att styra staten.
- Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2011. Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder. Skogsstyrelsen. Meddelande 2–2011. ISSN 1100-0295.
- Statskontoret 2004. Systematiskt arbetsmiljöarbete – en utvärdering av Arbetsmiljöverkets insatser.
- Statskontoret 2010. Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen.
- Statskontoret 2012. Tänk till om tillsynen – om utformningen av statlig tillsyn.

# Bilaga 1

## Definition av systemtillsyn

Det finns ingen fastställd definition av systemtillsyn, begreppet finns varken i Svenska Akademiens ordlista eller i Nationalencyklopedin. Olika myndigheter och organisationer har definierat systemtillsyn på lite olika sätt.

## Tillsynsutredningen

I den s.k. Tillsynsutredningen (SOU 2002:14, SOU 2004:100) definieras systemtillsyn på följande sätt:

”Inriktas inte på den operativa verksamheten utan på att granska att den objektsansvariga har tillfredsställande metoder för att själv uppmärksamma fel och brister samt att korrigera dessa. Systemtillsyn är främst inriktad på processer och organisation. Utgår i första hand från uppgifter som lämnats av tillsynsobjektet i samband med dennas egentillsyn.” Egentillsyn definieras i rapporten som ”Tillsynsobjektets granskning av den egna verksamheten.”

## Naturvårdsverket

På Naturvårdsverkets webbplats beskrivs tre metoder som kan användas vid operativ tillsyn; systemtillsyn, detaljtillsyn och information. Systemtillsyn beskrivs på följande sätt:

”Tillsyn över verksamhetsutövarens egenkontroll kallas för systemtillsyn. Då granskas det systematiska miljöarbetet vid en verksamhet. En god egenkontroll ger verksamhetsutövaren kunskap om den egna verksamhetens miljöpåverkan och ger rutiner för en god lagefterlevnad. Den skapar ett systematiskt arbete som ger underlag för att förbättra verksamheten ur miljö- och hälsosynpunkt. Utforma därför tillsynen så att den kontrollerar och stödjer egenkontrollen.

Systemtillsyn kan göras av hela egenkontrollen, eller delar av den. Tillsynen kan innebära att du och verksamhetsutövaren tillsammans går igenom och diskuterar de dokument som beskriver hur egenkontrollen är uppbyggd. Kombinera detta med stickprovskontroller, som görs där egenkontrollen brister.”

Av Naturvårdsverkets handbok för operativ tillsyn från 2001 framgår följande:

”Vid en systemtillsyn granskar myndigheten verksamhetens organisation, kunskap, rutiner, teknik och ordning. Samspelet mellan exempelvis teknik, organisation och kunskap är också viktigt att uppmärksamma. Syftet är att få till stånd ett bra miljöarbete med en fungerande egenkontroll genom att på bästa sätt främja verksamhetsutövarens egen förmåga till ansvarstagande.”

I Naturvårdsverkets rapport ”Utvärdering av tillsynen över verksamhetsutövarens egenkontroll – att trimma motorn” från 2011 beskrivs syftet med systemtillsyn på följande sätt:

”Syftet med systemtillsyn är att arbeta långsiktigt och kan vara ett bra instrument i tillsynsarbetet för de verksamheter som har en bristfällig egenkontroll. Metodiken

beskrivs som initialt resurskrävande (helst två inspektörer vid inspektion) och att den kräver god planering. På sikt tänker man sig dock att resursbehovet ska minska – om en bra egenkontroll, och därmed ett bättre miljöarbete, kommer till stånd kan tillsynsmyndighetens resursåtgång i det enskilda fallet på sikt minska och resurserna styras i en annan riktning. Arbetet kan liknas vid de metoder som används i frivilliga miljöledningssystem, där också ständig förbättring av verksamhetens miljöarbete är en viktig fråga.

Tillsyn över egenkontrollen är en uppgift i tillsynen medan systemtillsyn mer beskrivs som ett sätt att gå tillväga i denna tillsyn, en metod således. Granskar man dess betydelse är det tydligt att det i praktiken är samma sak.”

### **Miljösamverkan Västra Götaland**

Miljösamverkan Västra Götaland är ett samarbete mellan Länsstyrelsen i Västra Götalands län, kommunförbunden och de 49 kommunerna i länet. Organisationen har i uppgift att ge stöd och vägledning i myndigheternas tillsynsarbete. Den definierar systemtillsyn på följande sätt:

”Systemtillsyn är en metod att granska företagets ledningssystem, kompetens och förutsättningar i övrigt att bedriva sin verksamhet enligt de krav som miljölagstiftningen ställer. Den är en kontroll av att företaget självt klarar att kontrollera och styra sin verksamhet med avseende på miljöskydd, hälsoskydd och resurshushållning.”

### **Inspektionen för socialförsäkringen**

I myndighetens instruktion har regeringen definierat begreppet systemtillsyn. Definitionen har funnits med i instruktionen sedan myndigheten bildades 2009. I 1 § förordningen (2009:602) om instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen anges följande:

”Med systemtillsyn avses granskning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjektet ska tillämpa.”

### **Skogsstyrelsen**

Den definition som finns i projektets uppdragsspecifikation verkar vara hämtad från Naturvårdsverket. Där står följande:

”Systemtillsyn syftar till att granska verksamhetsutövarens hela system för egenkontroll samt dennes förutsättningar att ta sitt ansvar.

Vid en systemtillsyn granskar myndigheten verksamhetens organisation, kunskap, rutiner, teknik och ordning. Samspelet mellan exempelvis teknik, organisation och kunskap är också viktigt att uppmärksamma.

Syftet är att få till stånd ett bra arbete med en fungerande egenkontroll genom att på bästa sätt främja verksamhetsutövarens egen förmåga till ansvarstagande. (Naturvårdsverkets tillsynshandbok)

Kan också beskrivas som tillsyn över verksamhetsutövarens egenkontroll.”

## Bilaga 2

### Skogs- och miljöpolitiken

Denna bilaga utgör en sammanställning av vad som sagts angående (system)tillsyn och sektorsansvar/frivillighet i några propositioner inom skogs- och miljöpolitiken. Av tidsskäl har inte någon fullständig genomgång kunnat göras vilket innebär att relevanta skrivningar från de olika propositionerna saknas i sammanställningen. Det kan också finnas fler propositioner som innehåller viktiga ställningstaganden men som inte ingår i sammanställningen.

### Miljöpolitiken inför 1990-talet (regeringens proposition 1987/88:85)

#### *Kap. 10 Miljöskyddets regelsystem och organisation*

En effektiv och ändamålsenlig tillsyn är en förutsättning för ett framgångsrikt miljöskyddsarbete. Tillsynen bör förstärkas betydligt genom att företagens egenkontroll utvecklas och ges fastare former. (sidan 250)

Inom tillsynen är avsaknaden av en samlad överblick en av de stora bristerna, vilket medför att underlag för prioritering saknas. Brister i de program som reglerar företagens kontroll har också kunnat konstateras. Ansvarsfördelningen mellan myndigheternas tillsyn och företagens egenkontroll är oklar i flera avseenden. Utredningen anser att företagens primära ansvar för miljöskyddsarbetet bör förstärkas och föreslår ett antal åtgärder för att ge företagens egenkontroll fastare former. Utredningen anser också att det finns anledning att pröva ett system med så kallade miljörevisorer i företagen. Myndigheternas tillsyn bör i större utsträckning kunna inriktas mot en övervakning av egenkontrollen, det vill säga systemtillsyn. (sidan 250–251)

Ett system med en utvecklad egenkontroll bör underlätta myndigheternas arbete. Myndigheternas primära uppgift blir att utforma villkoren för verksamheten och företagens egenkontroll. Detta innebär att myndigheternas arbete i större utsträckning kan inriktas mot en systemtillsyn i stället för en detaljerad kontroll av utsläpp och reningsanordningar. Jag vill emellertid understryka att detta inte innebär att kravet på uppsökande tillsyn och nära kontakter mellan tillsynsmyndighet och företag minskar. Jag vill tvärtom framhålla nödvändigheten av en målinriktad och myndighetsutövande tillsyn.

En effektiv egenkontroll förutsätter att det finns ett kontrollprogram, som närmare reglerar hur kontrollen ska utövas. Jag vill därvid understryka att i kontrollprogrammen bör föreskrivas att sådana mätningar genomförs som gör det möjligt att dels kontrollera villkor, dels bedöma utsläppen och belastningen på miljön. (sidan 255)

### En god livsmiljö (regeringens proposition 1990/91:90)

#### *3.4.2 Samordning av miljölagstiftningen*

Det är lagstiftningens uppgift att säkerställa de miljöpolitiska målen. En framtida miljölagstiftning måste utformas med utgångspunkt i de miljöproblem som är kända i dag. De måste också ha en nära anknytning till hur problemen konkret ska angripas. Alla lagar som avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön,

att garantera medborgarna rätten till en ren och hälsosam miljö och att säkerställa ett hänsynsfullt tillvaratagande av naturresurserna ska därför samlas i en miljöbalk.

### 3.6.2 Sektorsansvar och decentralisering

Inom vissa områden finns förvaltningsmyndigheter, som är inriktade på tillämpning av lagstiftning, utredningsverksamhet och främjande av forskning och utveckling. Inom andra områden finns företrädesvis affärsdrivande verk, som närmast kan ses som utövare av en viss verksamhet. Flera statliga myndigheter har i uppgift både att driva vissa verksamheter och att svara för myndighetsutövning. Ett sektorsansvar för miljön och för vården av naturresurserna innebär ett ansvar för såväl näringsidkare som myndigheter som driver verksamheter att anpassa sig till de fastlagda miljömålen.

Regeringen avser nu att förstärka sektorsmyndigheternas miljöansvar ytterligare genom att detta ansvar skrivs in i instruktionen för bland annat trafikverken, de centrala fiskeri- och jordbruksmyndigheterna och skogsvårdsorganisationen. Till sektorsansvaret hör också att ta hänsyn till kulturvården i de miljöer som berörs av sektorsorganens verksamhet. I sektorsansvaret bör ingå att utarbeta sektorsplaner och åtgärdsprogram med preciserade mål för miljövården och naturskyddet som omsätter nationellt fastlagda mål på det mest kostnadseffektiva sättet.

### **En ny skogspolitik (regeringens proposition 1992/93:226)**

I denna proposition skrivs mycket om skogsbrukets sektorsansvar och om avreglering. Samtidigt tas behovet av samordning mellan skogsvårdslagens hänsynsbestämmelser och naturvårdslagen upp.

Skogsbrukets sektorsansvar för miljön lades fast redan i 1988 års miljöpolitiska beslut. Sektorsansvarets innebörd och principerna för dess tillämpning preciseras i anslutning till 1991 års miljöpolitiska beslut. De förnybara resurserna ska utnyttjas inom ramen för ekosystemens produktionsförmåga.

Av propositionen framgår att skogsvårdslagstiftningen liksom tidigare bör ange ramarna för hur skogsbruket bör bedrivas. Lagstiftningen sägs vara allmänt accepterad och ha bidragit till att skapa normer som skogsägarna finner rimliga. Samtidigt menar man att det dags att förenkla lagstiftningen. En viktig del i detta är mindre detaljerade föreskrifter och att allmänna råd inte ska framstå som bindande föreskrifter. Det är också viktigt att de bemyndiganden som kopplas till lagen inte används för att skapa ”en ny, omfattande och komplicerad detaljreglering för skogsägarna”.

Det påpekas att den tyngd som miljöfrågorna nu får i skogsbruket ställer särskilda krav på de medel som ska användas för att nå miljömålet. Till miljövårdsinriktade medel i skogspolitiken måste i fortsättningen räknas inte bara vissa bestämmelser i skogsvårdslagen samt forskning, utbildning och rådgivning på miljöområdet. Hit måste också räknas ädellövskogslagstiftningen och de särskilda bestämmelser i naturvårdslagstiftningen och kulturminneslagen som berör skogsbruket. Enligt propositionen är det viktigt att användningen av de olika instrumenten samordnas.

## Uppföljning av skogspolitiken (regeringens skrivelse 2003/04:39)

### *Avsnitt 3 Gällande skogspolitik*

Skogsbrukets sektorsansvar för miljövård betonades särskilt i samband med det skogspolitiska beslutet 1993. Det ansågs att detta ansvar borde stärkas inom ramen för den befintliga lagstiftningen. Sektorsansvaret har utvecklats under många år med start i 1988 års miljöpolitiska beslut. Grundtanken med sektorsansvaret ligger fast. Ansvar för miljön berör numera samhällets alla sektorer och många miljö- och naturvårdsproblem kan bara lösas genom förändring och utveckling inom dessa. Sektorsansvaret behöver vidareutvecklas med utgångspunkt i vad som har lagts fast genom arbetet med miljö kvalitetsmålen. Inte minst inom skogssektorn finns det värdefulla erfarenheter att ta till vara i den fortsatta utvecklingen. (sidan 8)

### *Avsnitt 4.5 Sveriges fortsatta agerande internationellt*

Miljöcertifiering eller miljömärkning av skogsbruk är en ny internationell företeelse. Genom certifiering garanterar ett oberoende kontrollorgan att skogsbruket inom ett område bedrivs med stöd av särskilt utarbetade rutiner i syfte att nå en viss definierad ambitionsnivå. En stor del av det svenska skogsbruket har certifierat sig enligt något av de två i Sverige nu använda systemen. Certifieringen bidrar positivt i strävan att uppfylla skogspolitikens miljömål.

I internationella fora och inom EU förekommer diskussioner om statlig medverkan i utveckling av certifieringsstandarder. Det är i detta sammanhang viktigt att skilja på de olika roller som regeringar och marknaden har när det gäller krav på skogsbruket. Regeringen har en styrande roll genom lagstiftning och andra medel. Certifiering eller miljömärkning bör däremot ses som ett instrument för producenter som vill använda miljöargument i sin marknadsföring av skogsprodukter för att visa att råvaran kommer från skogar som av en tredje oberoende part anses vara skötta på ett hållbart sätt. Certifieringsstandarder kan därför vara högre än de krav som finns i såväl nationell lagstiftning som i internationella mellanstatliga överenskommelser. Statlig inblandning i utveckling av skogscertifieringssystem kan därmed leda till dubbla och svårförenliga roller för stater och undergräva förtroendet för certifieringssystemen.

Det är viktigt att arbeta för att miljömärkning inte kommer i konflikt med internationell frihandel utan att både miljömärkning och frihandel kan vara ömsesidigt stödjande i arbetet för hållbar utveckling. Sverige avser att verka för detta i såväl handels- som skogsrelaterade förhandlingar. Statlig inblandning i miljömärkning eller certifiering är inte förenlig med detta synsätt. Regeringens bedömning är därför att certifiering eller miljömärkning av skogsbruk ska vara ett marknadsdrivet instrument.

### *Avsnitt 7.1 Rådgivning, utbildning/information och tillsyn*

I avsnittet skrivs inte så mycket om tillsyn men av citaten nedan framgår att behov av utvecklade arbetssätt finns.

För privata skogsägare har behovet av skogen som inkomstkälla minskat. Även skogsägarnas attityder förändras liksom den tid och typ av arbete som skogsägarna utför själva på sina fastigheter. Utvecklingen har gått mot att entreprenörer

och skogsarbetare utför en allt större del av arbetet i skogen och med allt bredare planeringsuppgifter. Utvärderingen av skogspolitiken konstaterar att entreprenörerna i skogsbruket har blivit några av de viktigaste aktörerna när det gäller genomslaget för skogspolitiken. Den statliga rådgivningen behöver ta hänsyn till en mer komplex bild än tidigare i arbetssätt och utformning av information.

Varje skogsägare har ett ansvar för att skaffa sig de kunskaper som behövs för att äga och bruka skog. Staten har ett grundläggande ansvar för att tillhandahålla rådgivning, utbildning och information i detta syfte. Utvärderingens resultat visar att det finns ett stort behov av rådgivning. Regeringen bedömer att det är nödvändigt att utveckla och effektivisera former för rådgivning, information och tillsyn för att skogspolitikens mål ska kunna nås. Det är också viktigt att utveckla metoder för utvärdering av rådgivningens effektivitet och effekter.

De åtgärder som behövs för att komma tillrätta med brister i skogsvården kan inte genomföras effektivt enbart genom Skogsvårdsorganisationens insatser. Skogsägarföreningarna har ett nära samarbete med många skogsägare och bedriver utbildningskampanjer och kurser riktade till skogsägare. Många av skogsbrukets aktörer har en viktig rådgivande roll mot skogsägarna. Detta gäller till exempel de virkesköpande företagen som tillhandahåller information i stor omfattning. Det är nödvändigt att alla inom skogsbruket tar sitt ansvar för att skogspolitikens mål ska kunna nås.

#### *Avsnitt 7.2 Skogsvårdslagstiftningen*

I avsnittet står det väldigt lite om arbetssätt. Exemplet med återrapportering efter utförda förnygringsåtgärder är dock intressant då det kan ses som en form av egenkontroll.

Det är också nödvändigt att så långt det är möjligt hitta metoder och rutiner som effektiviserar arbetet. Skogsstyrelsen vill pröva någon form av återrapportering från skogsägarna till myndigheten efter utförda förnygringsåtgärder. Med ett sådant förfarande kan fältbesöken i högre grad inriktas på objekt där återväxtåtgärder inte utförts och därmed öka effektiviteten i tillsynsarbetet. (Se sidan 33)

#### *Avsnitt 9 Skogsvårdsorganisationen*

Utveckling av arbetsmetoder (sidan 63)

Det är nödvändigt att Skogsvårdsorganisationen kan koncentrera sin verksamhet på att förbättra måluppfyllelsen för skogspolitiken inklusive miljö kvalitetsmålen.

För att tillgängliga medel ska användas så effektivt som möjligt krävs att arbetsmetoder och instrument hela tiden utvecklas. Skogsvårdsorganisationen har i stor utsträckning tagit tillvara den nya informationstekniken. En omfattande IT-utveckling har skett de senaste 10 åren. Stor kraft har lagts på att införa av ett skogligt system av databaser och digitala kartor som har rationaliserat distriktens hantering av geografisk information i det operativa arbetet. Resurser har också lagts på utveckling av gröna skogsbruksplaner och av digital geografisk information på Internet, där skogsägare och andra intresserade har möjlighet att hämta lokal information om skogens natur- och kulturmiljövärden.

## **En skogspolitik i takt med tiden (regeringens proposition 2007/08:108)**

I den senaste skogspolitiska propositionen lyfts frågan om tillsyn och hur den kan bedrivas inte fram. Det finns dock flera skrivningar som direkt eller indirekt ger stöd för systematisk dialog.

### *Avsnitt 4.5 Skogsbrukets sektorsansvar*

Skogsbrukets sektorsansvar lades fast 1988. Den generella principen om sektorsansvaret för naturmiljön preciserades genom 1991 års miljöpolitiska beslut. Av detta framgår att bland annat skogsbruket måste bygga på principen om en god och långsiktig hushållning med naturresurserna. Bevarandet av arter bör vara en angelägenhet för skogssektorn och inte ses som en separat naturvårdsfråga.

I strategin för biologisk mångfald från 1994 lades det fast att kärnan i sektorsansvaret är skogsnäringens ansvar för att medverka till en ekologisk anpassning av sin verksamhet i syfte att uppfylla miljömålen. Sektorsmyndigheternas roll i naturvårdsarbetet är att ta initiativ till insatser och åtgärder, utarbeta sektorsplaner för genomförandet av åtgärder, genomföra åtgärder tillsammans med näringen, följa upp resultaten och avge återkommande miljörapporter samt att sprida kunskap och utbildning inom näringen om åtgärder och mål.

### *Avsnitt 5.3 Kravet på skogs- och miljöredovisning avskaffas*

Information som är av betydelse för skogsägare och andra intressenter, inklusive information om natur- och kulturvärden, finns i dag i ett antal olika register hos Skogsstyrelsen, länsstyrelserna, med flera myndigheter.

Regeringen anser också att skogsägaren själv har både ansvar och ekonomiska incitament att upprätta och uppdatera information om sin egen fastighets produktions- och avverkningspotential, till exempel genom skogsbruksplanläggning. En skogsbruksplan är ett enkelt verktyg för att ha kontroll över och möjlighet att bedriva ett effektivt och långsiktigt hållbart skogsbruk som gynnar såväl den enskilde mark-ägaren som samhället i stort. Vi finner dock ingen anledning att införa krav på skogsbruksplan, vilket föreslogs av skogsutredningen. Ett sådant krav skulle motverka regeringens arbete med regelförenkling och skapa extra administrativa kostnader för såväl myndighet som skogsägare. I stället bör myndigheter via rådgivning och andra åtgärder underlätta upprättandet och användningen av skogsbruksplaner på skogsägarens egna initiativ. (Se sidan 40)

### *Avsnitt 6.2 Rådgivning för ökad produktion*

Skogsägare behöver, precis som alla verksamhetsutövare, planera och följa upp sin verksamhet så att den är affärsässig och ekonomiskt, ekologiskt, socialt och kulturellt hållbar. Inte minst implementering av ny kunskap, som inhämtas genom bland annat rådgivning, underlättas om skogsägaren har en god överblick över sitt skogsinnehav. En bra grund för ett aktivt, ansvarsfullt och hållbart skogsbruk är en naturvårdsanpassad skogsbruksplan som – förutom att den ger den enskilde ägaren ett utmärkt underlag för planering av skogsbruket – också är ett värdefullt instrument vid förverkligandet av de skogspolitiska målen. Skogsbruksplanen kan fungera som ett långsiktigt planeringsunderlag för affärs-, miljö- och kvalitetsstyrning.



**Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (regeringens proposition 2009/10:155)**

Ambitionen är att Sverige ska vara ledande i arbetet med att nå en hållbar utveckling både vad gäller det vi gör här hemma och internationellt. Miljöbalkens mål om främjande av en hållbar utveckling har konkretiserats i miljö kvalitetsmålen och ger vägledning vid tillämpning av balken.

Tydliga ansvarsförhållanden mellan myndigheterna är avgörande för ett effektivt miljömålssystem. Vi anser att det finns skäl att se över vilket ansvar som ska finnas för de nationella myndigheterna i miljömålssystemet. Som framgått finns det myndigheter med utpekade olika ansvar i systemet. Ansvaret mellan myndigheterna är i vissa fall överlappande det finns även områden där ingen har ett tydligt ansvar. För de myndigheter som har ett sektorsansvar är begreppet ”sektor” svårt att applicera för den egna myndigheten. Vi avser därför att i fortsättningen inte tillämpa begreppet sektorsansvar i instruktioner och regleringsbrev och i stället utgå från myndigheternas ordinarie verksamhet, som definieras i instruktioner och andra styrdokument. Det blir då tydligare att myndigheterna ska agera inom befintligt mandat. Detta framgår bland annat av budgetpropositionen för 2010. Vår inriktning är att ha en verksamhetsanpassad myndighetsstyrning enligt förslagen i Styrtredningen (SOU 2007:75).

För att förenkla i miljömålssystemet avser vi att samla de olika ansvar i miljömålssystemet till ett samlat ansvar. De tre olika ansvar som de nationella myndigheterna inom miljömålssystemet hittills har haft, det vill säga ansvar för miljö kvalitetsmål, ansvar för övergripande miljömålsfrågor samt särskilt sektorsansvar för miljömålsarbete, samlas till ett ansvar. Denna grupp med myndigheter benämns ”myndigheter med ansvar i miljömålssystemet”.

Myndigheter med ansvar inom miljömålssystemet ska inom sitt verksamhetsområde verka för att målen inom miljömålssystemet nås. Myndigheterna ska samråda med och bistå Naturvårdsverket med de underlag som behövs vid den samlade uppföljningen och utvärderingen av målen. De myndigheter som har ansvar för ett eller flera miljö kvalitetsmål ansvarar även fortsättningsvis för samordningen av uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålet.

Miljöarbetet hos företag är avgörande för att nå miljö kvalitetsmålen. Näringsliv och myndigheter bör i större utsträckning tillsammans skapa nätverk och forum för dialoger kring miljömålen. På så sätt kan miljöfrågorna drivas framåt. Näringslivets miljöarbete behöver i större utsträckning synliggöras och tillvaratas i miljömålssystemet.

För att nå de miljö kvalitetsmål som berör de areella näringarna är det avgörande hur dessa näringar tar vardaglig hänsyn till natur- och kulturvärden. Ett framgångsrikt naturvårdsarbete förutsätter god samverkan mellan alla berörda aktörer. De areella näringarna gör betydande frivilliga insatser för att nå miljö kvalitetsmålen. Ett exempel är inom miljö kvalitetsmålet Levande skogar där mer än hälften (500 000 hektar) av den areal skogsmark som ska skyddas ska ske på frivillig väg av skogsbruket.

Målen i miljömålssystemet ger vägledning för miljöarbetets inriktning. Näringslivet tillsammans med myndigheter skulle i större utsträckning kunna skapa nätverk

och forum för dialoger kring miljöarbetet. Näringslivet kan även i större utsträckning lyfta fram den koppling som finns mellan ”miljö och affärer” och bidra med kunskap och initiativ som visar att systematiskt miljöarbete är lönsamt både för samhället och för företagen. På det sättet kan ömsesidig förståelse uppnås och miljöfrågorna kan drivas framåt.

Utöver lagstiftning påverkar även andra faktorer företagens miljöarbete. Det rör sig om affärsmässiga överväganden och även till exempel att bygga varumärken, konsumenttryck från kunder och investerare samt standarder som har utvecklats på internationell nivå. Exempel på sådana standarder är Global Reporting Initiative, standard för livscykelanalys, ISO 14000-serien och EU:s miljöstyrnings- och miljörevisionsordning EMAS. Miljökvalitetsmålen inarbetas allt oftare i sådana standarder och miljöledningssystem. Detta sker exempelvis när betydande direkta och indirekta miljöaspekter identifieras eller när företagen sätter egna miljömål. Standarden har därmed hjälpt många företag att komma till insikt om att miljöfrågorna måste hanteras i ett helhetsperspektiv.

Flera sektorer arbetar även med sektorsvisa frivilliga certifieringssystem. Inom skogsbruket i Sverige finns främst två system, FSC (Forest Stewardship Council) och PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification) där markägare kan få sin verksamhet granskad i relation till såväl miljökriterier som sociala och ekonomiska kriterier av en tredje part.

Flera miljökvalitetsmål är till stor del beroende av uppgifter från kommunerna för att kunna följas upp. Kommunernas rapportering bygger ofta på statistik från näringslivet. Det gäller till exempel utsläpps- och belastningsdata för miljökvalitetsmålen Frisk luft, Bara naturlig försurning och Ingen övergödning.

För miljökvalitetsmålet Levande skogar är underlag från kommuner och näringsliv nödvändiga, till exempel för att följa upp storleken på de frivilliga avsättningarna av skogsmark eller hänsynen till kulturmiljöer. Ett problem är att delar av näringslivet av kommersiella skäl inte alltid lämnar ut sina uppgifter vilket försvårar uppföljningen av målen. Ett annat problem är också att det är svårt att göra sammanställningar eftersom metoderna och kriterierna för uppföljning skiljer sig åt mellan företagen.

### **Tillsynsplaner (lagrådsremiss 2014–02–06)**

Tillsynsplaner är ett sätt att strukturera myndigheters tillsynsarbete och att säkerställa att det genomförs på ett effektivt, systematiskt och ändamålsenligt sätt. Tillsynsplanerna ska ses som ett stöd för det operativa tillsynsarbetet och kan tjäna som en utgångspunkt för att strukturera och systematisera tillsynsverksamheten. Planerna ska utarbetas av respektive tillsynsmyndighet utifrån dess egna förutsättningar och inom de ramar som kan ha formulerats i lagar, förordningar eller andra styrdokument.

Utformningen av tillsynsplaner görs generellt utifrån kriterier som risk och väsentlighet. Detta innefattar dels identifiering av vilka hinder, hot eller risker som finns inom tillsynsområdet, dels en bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas för att verksamheten ska fungera på avsett sätt.

En tillsynsplan kan innehålla beskrivningar av bland annat målen för tillsynen, tillsynsmetoder, tillsynsobjekten, behov av resurser och kompetens samt finansiering och samverkansskyldighet med andra tillsynsorgan. Eftersom risk- och väsentlighetsbedömningarna inte är statiska bör tillsynsplanen regelbundet följas upp och utvärderas.

Regeringen anser i likhet med beredningen och många remissinstanser att Skogsstyrelsen bör upprätta en tillsynsplan och avser därför att på förordningsnivå införa krav på att Skogsstyrelsen upprättar tillsynsplaner för tillsyn över skogsvårdslagen. Planen förväntas tydliggöra Skogsstyrelsens tillsynsarbete, vilket regeringen menar är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Skogsstyrelsen omfattas redan av miljötillsynsförordningens (2011:13) krav på att upprätta tillsynsplan för tillsyn enligt miljöbalken. Den nu aviserade åtgärden innebär således motsvarande krav på tillsynsplan avseende tillsynen enligt skogsvårdslagen.

### **Ettappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (regeringsbeslut M2014/593/Nm)**

Regeringen avser att på förordningsnivå införa krav på tillsynsplaner för tillsyn över skogsvårdslagen. Att ställa krav på myndigheter att de ska upprätta tillsynsplaner för den lagstiftning för vilken de har tillsynsansvar är ett sätt att strukturera arbetet. Det är även ett sätt att säkerställa att tillsynen genomförs på ett effektivt, systematiskt och ändamålsenligt sätt. När det gäller Skogsstyrelsens ansvar för tillsyn enligt miljöbalken finns redan krav på tillsynsplaner. I likhet med merparten av remissinstanserna anser regeringen att beredningens förslag att införa ett motsvarande krav för tillsyn enligt skogsvårdslagen är ett sätt att säkerställa en effektiv, systematisk och ändamålsenlig tillsyn.

### **En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (regeringens proposition 2013/14:141)**

Propositionen lämnades till riksdagen 13 mars 2014 men är inte beslutad.

#### *Avsnitt 6.2.5 Nuvarande lagstiftning*

Regeringen avser därför att fortlöpande – i samband med att översyn görs av lagstiftning om användningen av mark och vatten – verka för att det klargörs om rådande bestämmelser underlättar ett helhetsperspektiv på ekosystemens funktioner och ett långsiktigt hållbart nyttjande av viktiga ekosystemtjänster där så är relevant.

#### *Avsnitt 6.2.9 Information till konsumenter och investerare*

Företag som är transparenta i vad de mäter, värderar och rapporterar får en större trovärdighet på marknaden och stärker sin konkurrenskraft. Samtidigt är det viktigt att harmonisera befintliga metoder och verktyg för att underlätta jämförelser mellan olika verksamheter, i form av risker och möjligheter. Dialog kring metodutveckling mellan statliga och privata aktörer är viktigt för att främja ömsesidig överensstämmelse. Regeringen arbetar för att de metoder som används för att integrera ekosystemtjänster i verksamheter är harmoniserade med de som staten tillämpar i sina räkenskaper. Svårigheter med att på ett rättvisande och relevant sätt

beskriva miljöpåverkan uppstår bland annat på grund av ekosystemens komplexitet och komplicerade leverantörskedjor som omfattar olika länder med olika miljöregler och miljöstandarder. Ett viktigt redskap för att beskriva och minska företags miljöpåverkan är miljöcertifiering. Certifiering och miljömärkning grundas ofta på internationellt utarbetade standarder. Bristen på standarder för framför allt reglerande och stödande ekosystemtjänster riskerar att försvåra sektorers miljöansvar. Det finns en växande efterfrågan på förenklade, standardiserade metoder för att beskriva påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Standardisering är en privaträttslig verksamhet och i huvudsak en fråga för näringslivet. Staten har dock sedan lång tid tillsammans med näringslivet haft en inverkan på inriktning och omfattning av verksamheten och gemensamt bidragit till dess finansiering. I sitt årliga riktlinjebrev till Statens standardiseringsförbund anger regeringen bland annat att det statliga anslaget ska användas för att främja och använda standarder och ta till vara svenska intressen i europeiskt och internationellt standardiseringsarbete. En viktig faktor är samverkan mellan berörda aktörer. En förbättrad kunskapsuppbyggnad om värdet av ekosystemtjänster kan ge en viktig grund för fortsatt förbättring av standarder och certifieringssystem. Regeringen avser att följa utvecklingen och vid behov överväga relevanta och skäligen insatser som bidrar till att etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster nås.

#### *Avsnitt 7.2.2 Artskydd*

En särskild utredare bör därför få i uppdrag att se över artskyddsförordningen och lagstiftning på artskyddsområdet. Syftet med uppdraget bör vara att efter en allmän översyn av bestämmelserna på området föreslå dels en lättöverskådlig och samlad artskyddslagstiftning, dels enskilda bestämmelser som på ett bättre sätt än i dag tillvaratar nationella och internationella skyddsintressen samtidigt som de är väl avpassade för deras praktiska tillämpning. I anslutning till översynen bör också frågan om vad som är en optimal ansvarsfördelning myndigheter och andra aktörer emellan ses över. Länsstyrelsernas tillsyn av artskydd enligt artskyddsförordningen ska vara väl organiserad för att vara effektiv. Att koncentrera tillsynen i de län som i dag har ett högt antal av specifika ärenden (till exempel björnrelaterade ärenden, stora djurparker, många fågeluppfödare) kan vara en väg. Här finns även behov av utveckling av sakkompetens och det är lämpligt att samverka fortsatt söks med den naturhistoriska expertis som till exempel finns vid Naturhistoriska riksmuseet. Även den vägledning för tillsyn som Naturvårdverket ansvarar för bör göras tydligare. När det gäller djur kan en tydligare samordning med arbetet med djurskydd inom länsstyrelserna också vara en väg. Regeringen avser att låta Länsstyrelsens tillsyn enligt artskyddsförordningen ingå som en del av den aviserade översynen av bestämmelserna på artskyddsområdet.

Enligt 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen ska länsstyrelserna, för att förebygga brott mot miljöbalken och för att effektivt hantera sådana brott, verka för samarbete mellan polismyndigheter, åklagarmyndigheter och de myndigheter som svarar för tillsyn enligt miljöbalken inom länet. Flera av landets länsstyrelser saknar i dag ett sådant arbete. Regeringen avser att i dialog med länsstyrelserna verka för att samtliga länsstyrelser har ett sådant samarbete.

### *Avsnitt 12.2.2 Tillsynsplan för en effektivare tillsyn*

Tillsynsplaner är ett sätt att strukturera myndigheters tillsynsarbete och att säkerställa att det genomförs på ett effektivt, systematiskt och ändamålsenligt sätt. Tillsynsplanerna ska ses som ett stöd för det operativa tillsynsarbetet och kan tjäna som en utgångspunkt för att strukturera och systematisera tillsynsverksamheten. Planerna ska utarbetas av respektive tillsynsmyndighet utifrån dess egna förutsättningar och inom de ramar som kan ha formulerats i lagar, förordningar eller andra styrdokument.

Utformningen av tillsynsplaner görs generellt utifrån kriterier som risk och väsentlighet. Detta innefattar dels identifiering av vilka hinder, hot eller risker som finns inom tillsynsområdet, dels en bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas för att verksamheten ska fungera på avsett sätt.

En tillsynsplan kan innehålla beskrivningar av bland annat målen för tillsynen, tillsynsmetoder, tillsynsobjekten, behov av resurser och kompetens samt finansiering och samverkansskyldighet med andra tillsynsorgan. Eftersom risk- och väsentlighetsbedömningarna inte är statiska bör tillsynsplanen regelbundet följas upp och utvärderas.

Skogsstyrelsen bör upprätta tillsynsplaner. Regeringen avser därför att på förordningsnivå införa krav på att Skogsstyrelsen upprättar tillsynsplaner för tillsyn över skogsvårdslagen. Planen förväntas tydliggöra Skogsstyrelsens tillsynsarbete, vilket är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Skogsstyrelsen omfattas redan av miljötillsynsförordningens (2011:13) krav på att upprätta tillsynsplan för tillsyn enligt miljöbalken. Den nu aviserade åtgärden innebär således motsvarande krav på tillsynsplan avseende tillsynen enligt skogsvårdslagen.

### *Avsnitt 12.2.3 Större flexibilitet vid val av tillsynsåtgärder*

Regeringens förslag: Vid tillsyn enligt skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen meddela ett föreläggande eller förbud utan att först ha lämnat ett råd som inte följts.

Syftet med förslaget är inte att åstadkomma någon genomgripande ändring av Skogsstyrelsens handläggning av tillsynsärenden. Förslaget avser i första hand att ge Skogsstyrelsen en ökad flexibilitet och möjlighet att välja mellan befintliga tillsynsinstrument redan från början i situationer då rådgivning bedöms vara överflödigt eller verkningslös. Det kan till exempel gälla situationer där Skogsstyrelsen sedan tidigare känner till att en markägare inte har velat följa myndighetens råd. Det kan också finnas skäl för Skogsstyrelsen att i situationer där de åtgärder tillsynen gäller är tvingande (till exempel återväxt) direkt meddela ett föreläggande.

### *Avsnitt 12.2.4 Frivilliga insatser för miljöhänsyn*

Skogspolitiken utgår från att skogsbruket arbetar för att nå de skogspolitiska målen samt miljö kvalitetsmål och berörda etappmål via sektorsansvaret, genom frihet under ansvar. Lagstiftningen uttrycker en lägstanivå för miljöhänsynen inom skogsbruket. Lägstanivån måste kompletteras med frivilliga insatser för att de skogspolitiska och miljöpolitiska målen ska kunna nås. Skogsbrukets frivilliga in-

satser är därmed en central del av politiken och har avgörande betydelse för att bevara den biologiska mångfalden i skogen och för att nå flera av miljökvalitetsmålen.

Statligt finansierade aktiviteter som genomförs i fråga om miljöhänsyn i skogen bör i första hand inriktas på att stimulera frivilliga insatser, till exempel genom rådgivning. Skogsstyrelsens rådgivning till skogsbruket är en viktig komponent. Rådgivningsverksamheten ska ge stöd till markägare så att de kan välja ändamålsenliga insatser för sina frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogen.

## Bilaga 3

### Erfarenheter från andra tillsynsmyndigheter

#### Arbetsmiljöverket

Vi träffade Anna Eriksson (arbetsmiljöinspektör) och Hans Kirudd (biträdande tillsynsdirektör). Arbetsmiljöverket har fem regioner och cirka 75 anställda inom region Väst, som Jönköpingskontoret tillhör. Av myndighetens totalt 555 anställda är cirka 300 inspektörer.

*Hur bedrivs tillsynen på myndigheten, med speciellt fokus på tillämpningar av systemtillsyn*

*Låt myndigheten beskriva sin tillsyn. Bedrivs systemtillsyn? Hur definieras systemtillsyn på myndigheten?*

Har arbetet sedan år 1992 med systemtillsyn. Handlar om verksamhetsutövarens internkontroll och systematik. Alla besök som genomförs hos verksamhetsutövarna är tillsynsbesök.

Går åt mycket resurser att utfärda och skriva regler. Myndigheten har rätt att utfärda egna föreskrifter och har idag 90 gällande föreskrifter.

Myndighetens vision är att: ”Alla vill och kan skapa en god arbetsmiljö.”

Arbetet för en god arbetsmiljö skapas i hög utsträckning i dialog, utan rådgivning i de enskilda fallen, med arbetsgivare och arbetstagare. Myndigheten ger inga lösningar utan ger valmöjligheten för arbetsgivare att åtgärda brister på valfritt sätt. Myndigheten samarbetar brett och motiverar till ökat engagemang för arbetsmiljöfrågorna.

*Hur säkrar ni kvaliteten i er systemtillsyn?*

Interna utbildningar och gemensamt material, till exempel checklistor. Introduktionsutbildningen innehåller moment av rollspel. Inspektörer kan koncentrera sig på, till exempel vissa branscher och arbetsuppgifter. Arbetar med flera gemensamma nationella projekt där alla inspektörer utgår från samma material och där utbildning i materialet genomförs innan tillsynen. För liknande och gemensamma insatser. Gräva djupare och ha inriktning på vissa branscher. Infört så kallade akutgrupper för den obligatoriska tillsynen (innefattar bland annat olyckor och skyddsombudsstopp).

*Hur definieras mål, ”god kvalitet”, eventuellt delmål?*

Finns inte.

*Vilka sanktioner/påföljder finns att ta till vid avvikelser?*

Föreläggande eller förbud. Åtalsanmälan.

Under år 2013 har en sanktionsväxling skett där straffbestämmelser har ersatts av sanktionsavgifter i. 70 straffbestämmelser har blivit 40 sanktionsbestämmelser.

*Hur arbetar ni med samordning mellan myndigheter och näringen (verksamhetsutövarna)? Lst, sektorsmyndigheterna och näringen? (Konf., utskick, utbildning, vägledning, etc.)*

Arbetar tillsammans med andra myndigheter, till exempel polisen, Jordbruksverket (djurskydd/arbetsmiljön), Livsmedelsverket (livsmedelshantering (exempel krav på kyla)/arbetsmiljön) och Arbetsförmedlingen.

Har haft gemensamma inspektioner med Inspektionen för vård och omsorg (före detta Socialstyrelsen). Myndighetens analysverksamhet utgör en plattform och grund för övrig kärnverksamhet. I omvärldsanalysen tas underlagen fram.

*Vilka angreppssätt arbetar ni med: anmäld/oanmäld inspektion, "kommunbesök", sammanträde (ej fältbesök)?*

Förekommer båda anmäld och oanmäld inspektioner, men anmälda inspektioner är vanligast. Ska man träffa flera personer kan det vara svårt om inspektionen är oanmäld. Oanmälda inspektioner förekommer främst inom byggsektorn.

*Hur dokumenteras tillsynen?*

Besöken (förrättningen) dokumenteras alltid med ett förrättningsprotokoll. Detta innehåller, syfte med besöket och vad man gjort. Förrättningen kan utmytna i olika kravskrivelser beroende på ärendets karaktär. Finns inga brister så avslutas ärendet och förrättningsprotokollet ges till arbetsgivaren på plats. Inspektören avslutar ärendet genom att anteckna avslutsorsak i systemet.

Om en inspektör upptäcker brister i arbetsmiljön ska detta dokumenteras i ett inspektionsmeddelande. Lämnas över till arbetsgivaren på plats eller brev. Arbetsgivaren uppmanas att till viss tidpunkt redogöra för hur bristerna ska åtgärdas. Gör inte detta kan föreläggande och förbud användas. Mistankor om arbetsmiljöbrott anmäls till åklagare (åtalsanmälan).

Inspektionen är ett viktigt tillfälle för dialog mellan inspektör, arbetsgivare och skyddsombud. I dialogen kan inspektören visa på fördelarna med ett förebyggande arbete och visa vad arbetsgivaren vinner på detta.

*Har ni och hur arbetar ni med tillsynsplaner?*

Detta begrepp används inte i myndigheten. Planeringen sker på annat sätt.

*Balansen mellan strategisk tillsyn och detaljerad tillsyn?*

Inspektionerna är samordnande på nationell och regionalnivå. Därutöver genomförs s.k. obligatorisk tillsyn. Erfarenhetsmässigt vet man vilka resurser som går åt. Egenplanerad tillsyn är 75 procent och den obligatoriska tillsynen, till exempel skyddsombudstopp, olyckor och tillståndsgivning är 25 procent. Cirka 50 procent är nationella insatser och 25 procent kan regionerna styra över.

Urvalet av arbetsställen som ska besökas baseras på ett indexsystem för tillsyn som bygger på nio variabler. Bland annat antalet arbetsskador och dödsfall som en bransch har samt nivån på det systematiska arbetsmiljöarbete och när senaste förrättningen gjordes av Arbetsmiljöverket.



*Hur styr och prioriterar ni era ärendebalanser?*

Se ovan.

*Hur arbetar ni med att kombinera kunskaper från olika håll?*

Samarbete med andra myndigheter, bland annat Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen (står i deras instruktion).

*Hur fördelas ansvaret mellan olika myndigheter? Med vilka myndigheter arbetar ni ihop och på vilket sätt?*

Se ovan.

*Har ni erfarenheter av så kallade tillsynskampanjer?*

Har mycket goda erfarenheter av så kallade kampanjer, till exempel den 8 mars var det "kvinnors arbetsmiljö". Under år 2013 har man haft för avsikt att genomföra inspektion av 30 procent av alla skolor. Vecka 43 är alltid EU:s arbetsmiljövecka, detta år kommer fokus ligga på stress.

*Hur mäter ni effekterna av er tillsyn? Hur sprider ni detta internt och externt?*

Generellt svårt att mäta effekterna av tillsyn, inte bara arbetsmiljötillsyn.

*Hantering av verksamhetsutövare med olika förmåga/risk*

*Har ni någon typ av så kallad servicetrappa? Innebärande olika tillsynsfrekvens för olika företag? Om ja, hur fungerar den?*

Utgår från en riskbedömning, till exempel sjukskrivningar och skadebild.

*Verksamhetsutövarens "pålitlighet", vägs detta in i tillsynen?*

Utgår från en riskbedömning, till exempel sjukskrivningar och skadebild.

*Hanterar ni stora respektive små verksamhetsutövare på olika sätt? Inkl. aspekten konkurrensfördelar (stora har mera kraft till rutiner etc.).*

Generellt är kraven lika men de mindre har inte samma krav på dokumentation.

*Vad säger aktörerna om er tillsyn? Mäter ni detta på något sätt?*

Mäts hos arbetsgivare och skyddsombud. Bra resultat för tillsynen.

*Koppling mellan systemtillsyn och certifieringar eller branschstandards. Finns det andra aktiva organisationer/myndigheter inom ert tillsynsområde*

*Hur är tillsynsavgifterna satta? Spelar företagets storlek, certifiering etc. roll?*

Ingen tillsynsavgift.

*Hur involveras medborgarna? (Finns ju även så kallade Jakt/fiske, tillsynsmän.)*

Det är endast vid anmälan från skyddsombud som det finns en plikt att inleda tillsyn. Anmälningar från arbetstagare kan i vissa fall medföra tillsyn. Vid anmälningar från allmänheten är det endast i mycket få fall tillsyn inleds.

*Samarbete med andra "organ" (hissinspektion, sotning)?*

Ja till exempel Inspecta (godkännande av tryckkärl) då Arbetsmiljöverket har marknads kontroll i vissa fall.

*Har ni någon typ av "branschstandard"?*

Finns olika typer av godkännande, till exempel CE-märkning.

*Rådgivning/utbildning kontra tillsyn*

*Hur hanterar ni rådgivning kontra tillsyn? Skiljer ni detta organisatoriskt?*

Använder inte begreppet rådgivning. Arbetar med information om de regler som gäller och ger aldrig råd om hur en arbetsgivare ska handla i en viss situation eller hur arbetsgivaren ska åtgärda en brist. Arbetar mycket med muntlig och skriftlig information som förtydligar lagens krav.

*Hur arbetar ni med att stimulera verksamhetsutövarna till förbättringar? Till exempel utbildar ni dem?*

Lämnar tydlig information om lagar och regler. Inte bara ge "pekpinnar". Föreskrifter ska vara tydliga och lättillgängliga. Genomfört klarspråksutbildning. Ge exempel på vad händelser kostar, till exempel en olycka. Ger ett antal exempel på arbetsgivare som stått inför samma problem och som man kan ta kontakt med. Sprida goda exempel. Utvecklad Svarstjänst på myndigheten med frågor och svar. Förklarar och förtydligar regelverket samt ger generella råd om till exempel vilka tre–fyra leverantörer man kan vända sig till om man har problem.

*Hur hanterar ni jävssituationer?*

I princip inte aktuellt på grund av att inspektörerna inte så ofta återkommer till samma arbetsplats. Skulle det vara aktuellt byter man inspektör.

*Myndighetskultur och förändringsledning vid övergång från objekts- till systemtillsyn*

*När infördes systemtillsyn inom myndigheten?*

År 1992.

*Vad var drivkraften för att införa systemtillsyn?*

Effektivitet.

*Kompetensen (kultur) inom myndigheten? Command and control till reglerande självreglering.*

Har bedrivit systemtillsyn sedan början av 90-talet så detta är inte något problem.

*Vad kostar er tillsyn?*

Enligt årsredovisningen 2013 strax över 379 mkr, av totalt 519 mkr.

*Goda råd till Skogsstyrelsen**Vad tycker ni att vi bör tänka på?*

Utbildning av medarbetarna som ska bedriva tillsyn. Kunna regelverket och ha rätt förhållningssätt. Ge medarbetarna rätt verktyg. Ska man arbeta ensam eller inte?

**Livsmedelsverket**

Vi träffade Rolf Brattström (statsinspektör) och Per Gustavsson som arbetar på kontrolleringsenheten vid Livsmedelsverket.

Livsmedelsverket fungerar som central myndighet medan mycket av tillsynen/kontrollerna utförs av länsstyrelser och kommuner. De arbetar utifrån fem processer. Dessa är utveckla regler, leda livsmedelskontrollen, utföra offentlig kontroll, ge råd och bedriva uppdragsverksamhet.

*Hur bedrivs tillsynen på myndigheten, med speciellt fokus på tillämpningar av systemtillsyn**Låt myndigheten beskriva sin tillsyn. Bedrivs systemtillsyn? Hur definieras systemtillsyn på myndigheten?*

Livsmedelsverket har under ungefär en tioårsperiod arbetat med att förändra arbetssättet kring tillsyn. Detta är kopplat till att man är helt och hållet styrd av EU-gemensam lagstiftning. Man använder inte begreppet tillsyn utan talar om kontroll.

EU:s ambition är att få bättre kontroll och stark handelskraft i världen, stärka hälsa inom EU, motverka fusk. De gemensamma reglerna innebar att man fick ett tydligare uppdrag, kontrolluppdrag, när det gäller vad som förväntas och vilka mål som ska uppnås.

Kontrollverksamheten har inslag av systemtillsyn där man utgår från att aktörer har system för att efterleva regelverken. Systemkraven skiljer sig åt beroende på aktörens verksamhet och omfattningen av denna (stor kedja relativt korgubbe).

Det har varit en stor omställning att arbeta på nya sätt utifrån gemensamma regler och det har behövts närmare tio år för att få detta att genomsyra alla delar av tillsynen. Man har sett det som ett paradigmskifte.

Livsmedelsverkets vision är ”alla känner matglädje och mår bra av maten”.

*Hur säkrar ni kvaliteten i er systemtillsyn?*

Man genomför utbildning och kalibreringar för inspektörer och man har också stöd i form av rutiner och checklistor. Det genomförs också ”internrevisioner” av hur till exempel kommuner har genomfört sina kontroller.

Man har helpdesk/kundtjänst för inspektörer.

Man genomför ”kundundersökningar” riktade mot såväl kommuner och länsstyrelser (utförare) som företag/organisationer som kontrolleras.

Av Livsmedelsverkets årsredovisning framgår att det finns problem med stora brister i kommuners och länsstyrelser genomförande av kontroller. Man följer de vägledningar som finns. Detta innebär exempelvis att samma typ av företag har olika ”risk” att kontrolleras beroende på i vilket län eller vilken kommun man verkar.

*Hur definieras mål, ”god kvalitet”, eventuellt delmål?*

Man har mål för ovan nämnda processer. Det finns lite olika definitioner av mål men de kopplas till uppdrag och prestationer som ska leda till önskvärda effekter. Se även årsredovisning.

*Vilka sanktioner/påföljder finns att ta till vid avvikelser?*

Det finns tvingande beslut och bestraffande domar. Förbud, föreläggande och vite samt omhändertagande kan användas. Beslagtagning kan ske vid gränsen vid upptäckt av till exempel salmonella. Åtalsanmälan görs om föreläggande/förbud inte följs.

*Hur arbetar ni med samordning mellan myndigheter och näringen (verksamhetsutövarna)? Lst, sektorsmyndigheterna och näringen? (Konf., utskick, utbildning, vägledning, etc.)*

Man har utbildningar samt nyhetsbrev, vägledningar och branschriktlinjer med mera. Även portalen verksamt.se är en ingång för företagarna.

Flera branschorganisationer har utarbetat nationella branschriktlinjer eller kontrollprogram för att stödja producenterna. Livsmedelsverket och Jordbruksverket deltar i utvecklingen genom samråd med branscherna. Utbyte av erfarenheter, råd och information om lagstiftningen både på central nivå och med det lokala och regionala näringslivet bidrar till att underlätta för företagen att ta sitt ansvar.

*Vilka angreppssätt arbetar ni med: anmäld/oanmäld inspektion, ”kommunbesök”, sammanträde (ej fältbesök)?*

Som ovan nämnts ska kontrollerna vara riskbaserade men genomförs på lite olika sätt.

Förekommer både anmälda och oanmälda inspektioner, men anmälda inspektioner är vanligast. Ska man träffa flera personer kan det vara svårt om inspektionen är oanmäld.

*Hur dokumenteras tillsynen?*

Dokumenteras sannolikt via inspektionsprotokoll i någon form.

*Har ni och hur arbetar ni med tillsynsplaner?*

Tanken är att kontrollerna ska vara riskbaserade utifrån Livsmedelsverkets vägledning och att den utgör grund för den nationella kontrollplanen.

Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan

- anger strategisk inriktning för den offentliga kontrollen, nationella mål och prioriteringar

- beskriver hur den offentliga kontrollen är organiserad, hur den genomförs, följs upp och utvecklas
- beskriver organisation och operativ funktion av beredskapsplaner och hantering vid kris
- är ett gemensamt vägledande dokument för myndigheterna i livsmedelskedjan
- ger information till företag och konsumenter om kontroll och beredskap.

I praktiken är det dock endast 20 procent av kontrollerna som länsstyrelserna genomfört som följt vägledningen. I flera fall tycks kontrollerna vara slumpmässigt genomförda.

Livsmedelsverket skriver i den senaste årsredovisningen att Sverige inte kan anses ha en riskbaserad offentlig kontroll.

*Balansen mellan strategisk tillsyn och detaljerad tillsyn?*

Kontrollen ska vara strategisk och systematisk (riskbaserad). En del i det strategiska arbetet är att utföra rätt kontroll i rätt del av livsmedelskedjan (från jord till bord).

*Hur styr och prioriterar ni era ärendebalanser?*

Se ovan angående att endast 20 procent av kontroller är riskbaserade. Antyder ett reaktivt arbetssätt i praktiken.

*Hur arbetar ni med att kombinera kunskaper från olika håll?*

På EU-nivå samverkar man mellan länder. Dels för att förhindra införsel men även för att sätta bra gränsvärden. Forskning?

Samarbete med till exempel Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen.

*Hur fördelas ansvaret mellan olika myndigheter? Med vilka myndigheter arbetar ni ihop och på vilket sätt?*

Se ovan. Därutöver Livsmedelsverkets samordnande roll gentemot länsstyrelser och kommuner. Har från 2014 tagit över ansvar för information och rådgivning av enskilda dricksvattenanläggningar från Socialstyrelsen. Kommuner utför liksom tidigare provtagningar.

*Har ni erfarenheter av så kallade tillsynskampanjer?*

Man har kampanjer och prioriterade områden. Exempelvis fisk men även informationskampanjer till exempel koka importerade bär.

*Hur mäter ni effekterna av er tillsyn? Hur sprider ni detta internt och externt?*

Det finns krav på att verifiera kontrollernas effekt. Detta innebär att kontrollerna ska bidra till att de övergripande målen uppnås.

*Hantering av verksamhetsutövare med olika förmåga/risk**Har ni någon typ av så kallad servicetrappa? Innebärande olika tillsynsfrekvens för olika företag? Om ja, hur fungerar den?*

Ja, utifrån identifierade risker anpassas kontrollernas omfattning och frekvens. Alla företag ska dock kontrolleras någon gång inom en viss tidsperiod.

Ett företag som visar att man uppfyller lagstiftningens krav kan få minskad kontrolltid påföljande år efter beslut av kontrollmyndigheten och ett företag som inte uppfyller kraven kan tvärtom få utökad tid. Då man använder tillsynsavgifter innebär detta att det även finns ett direkt ekonomiskt incitament att förbättra efterlevnaden.

*Verksamhetsutövarens ”pålitlighet”, vägs detta in i tillsynen?*

Det är objektiv riskbedömning som ska utgöra grunden, inte en allmän bedömning av ”pålitlighet”.

*Hanterar ni stora respektive små verksamhetsutövare på olika sätt? Inkl. aspekten konkurrensfördelar (stora har mera kraft till rutiner etc.).*

Man arbetar med inspektioner eller revisioner. En inspektion är en kontroll på plats där man kollar att reglerna följs medan en revision är en systematisk undersökning av företagets egenkontroll – att den genomförts och är effektiv.

Inspektioner används mer mot mindre företag medan revisioner används för större företag.

Möjlighet för företagen att efterleva kraven på det sätt som passar det enskilda företaget – situationsanpassad tillämpning. Alla bedöms inte efter samma ”måttstock”, högre krav på stora aktörer.

Företagen kan välja olika vägar för att nå målet säker produktion. Reglerna är flexibla och kan anpassas efter verksamhetens art, storlek eller lokala förutsättningar. Det är företaget som har ansvaret för att produktionen leder till säkert foder, god djurhälsa, gott djur-skydd och säkra livsmedel. Kontrollmyndigheternas uppgift är att bedöma om företaget lyckats med detta.

*Vad säger aktörerna om er tillsyn? Mäter ni detta på något sätt?*

Förtroendet har varit lågt för kontrollmyndighet/kommun men blir bättre. Kontroll börjar nu efterfrågas.

Regelförenkling ingår i uppdraget och man har frågat företagen vilka lättnader som man ser behov av. Kostnaderna för företagen var 2012 5,3 miljarder kronor och den har minskat med 3 miljarder kronor sedan 2006.

*Koppling mellan systemtillsyn och certifieringar eller branschstandarder. Finns det andra aktiva organisationer/myndigheter inom ert tillsynsområde?**Hur är tillsynsavgifterna satta? Spelar företagets storlek, certifiering etc. roll?*

Tillsynsavgift i form av timtaxa utifrån kontrolltid. Respektive kommun beslutar om taxan.

*Hur involveras medborgarna? (Finns ju även så kallade Jakt/fiske, tillsynsmän.)*

Rådgivning och information till konsumenter. Sannolikt liten involvering av medborgare.

*Samarbete med andra "organ" (hissinspektion, sotning)?*

För att säkerställa att kontrollen fungerar i hela livsmedelskedjan och för att ha beredskap i händelse av kris pågår mycket samarbete mellan kontrollmyndigheter, branscher och organisationer.

*Har ni någon typ av "branschstandard"?*

Ja, det finns många olika branschriktlinjer som initieras av respektive bransch själv. Dessa standards slutbedöms av Livsmedelsverket?

Nationella branschriktlinjer är branschens egna beskrivningar av hur företagen kan göra för att uppfylla livsmedelslagstiftningens krav. Företagarna måste följa bestämmelserna i lagar, förordningar och föreskrifter, men nationella branschriktlinjer är frivilliga att följa.

Många krav i EG-förordningarna beskriver en målsättning utan att exakt ange hur saker och ting ska göras. Det ger utrymme för flexibilitet, men samtidigt blir det svårare att veta hur man på bästa sätt uppnår lagstiftningens krav.

I en nationell branschriktlinje kan många olika lösningar presenteras. Genom att det handlar om en specifik verksamhet kan de bli mer konkreta och därmed lättare att följa. Nationella branschriktlinjer har bedömts av Livsmedelsverket.

*Rådgivning/utbildning kontra tillsyn*

*Hur hanterar ni rådgivning kontra tillsyn? Skiljer ni detta organisatoriskt?*

Livsmedelsverket har en rådgivningsprocess.

Enligt instruktionen är en av Livsmedelsverkets uppgifter att informera konsumenter och intressenter i livsmedelskedjan om regler, kostråd och andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet.

Livsmedelsverket har som mål att regler och råd på livsmedelsområdet är ändamålsenliga, kända och använda.

Ge råd är en egen process.

*Hur arbetar ni med att stimulera verksamhetsutövarna till förbättringar? Till exempel utbildar ni dem?*

Det finns vissa utbildningar för företagen. Kontrollerna i sig är också tänkta att leda till förbättringar. Branschriktlinjer är också ett sätt att stimulera till förbättringar och åtaganden utöver lagens krav.

*Hur hanterar ni jävssituationer?*

Oklart hur detta hanteras. Risker finns sannolikt, inte minst kopplat till kommunernas kontroller.

*Myndighetskultur och förändringsledning vid övergång från objekt- till systemtillsyn*

*När infördes systemtillsyn inom myndigheten?*

I och med att det EU-gemensamma regelverket togs fram 2004.

*Vad var drivkraften för att införa systemtillsyn?*

Målet för den offentliga kontrollen är att skydda människors hälsa och värna om konsumenternas intressen. För att kontrollen i livsmedelskedjan ska vara ändamålsenlig och likvärdig är det viktigt att myndigheterna samverkar.

*Har myndigheten själv valt att gå från objekttillsyn till systemtillsyn eller är ni styrda från regeringen?*

Nej, yttre krav.

*Kompetens (kultur) inom myndigheten? Command and control till reglerande självreglering.*

Arbets sättet med riskbaserade kontroller har varit en stor omställning och medfört behov av kompetensutveckling vilket också utmanat den rådande kulturen i vissa avseenden. Arbetet behöver fortsätta.

Exempelvis behöver besluten vara förståeliga och följas upp (att åtgärder genomförs). Myndigheten behöver föra god dialog, uppfattas som professionell.

*När ni införde systemtillsyn hur arbetade ni med er egen kultur (beskriv denna) och medarbetarnas kompetens?*

Livsmedelsverket utför revisioner och kalibreringar riktade mot länsstyrelser och kommuner. Detta för att identifiera till exempel behov av kompetensutveckling.

*Vad säger regleringsbrev/ instruktion?*

2 § Myndigheten ska

1. verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet,
2. leda och samordna livsmedelskontrollen,
3. verka för att exporterande livsmedelsföretag uppfyller sådana särskilda krav som mottagarlandet kan ställa,
4. bedriva undersökningar av livsmedel och matvanor samt utföra analyser, utveckla metoder och utföra risk- och nyttovärderingar på livsmedelsområdet,
5. vara nationellt referenslaboratorium inom sitt verksamhetsområde,
6. informera konsumenter, företag och andra intressenter i livsmedelskedjan om gällande regelverk, kostråd och andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet,
7. samordna frågor som rör spädbarnsnutrition inklusive amning,
8. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling, samt
9. främja konsumenternas, särskilt barns och ungdomars, förutsättningar att göra medvetna val avseende hälsosam och säker mat. Förordning (2011:91).



*Vad kostar er tillsyn?*

Processen utföra offentlig kontroll omfattar 208 mkr och 285 årsarbetskrafter men detta avser endast Livsmedelsverkets del. Totalt omfattar Livsmedelsverket 508 årsarbetskrafter.

*Goda råd till Skogsstyrelsen**Vad tycker ni att vi bör tänka på?*

Ett förändrat arbetssätt tar tid och behöver göras på ett långsiktigt och systematiskt sätt.

**Länstyrelsen i Västra Götalands län**

Vi träffade Malin Årebäck (enhetschef Miljöskydds enheten), Linda Karlsson (Naturvårds enheten) och Lotta Sahlin Skoog som arbetar på Miljöskydds enheten med bland annat tillsynsvägledning åt kommunerna. Miljöskydds enheten arbetar, bland annat med prövning av miljöfarlig verksamhet.

Länstyrelsen har 809 anställda (674 årsarbetskrafter) och arbetar med ett 30-tal olika tillsynsområden. Inom myndigheten arbetar cirka 180 personer med tillsyn i någon form.

*Hur bedrivs tillsynen på myndigheten, med speciellt fokus på tillämpningar av systemtillsyn**Låt myndigheten beskriva sin tillsyn. Bedrivs systemtillsyn? Hur definieras systemtillsyn på myndigheten?*

Miljöskydds enheten har tillsyn över bland annat raffinaderier, täkter och vindkraftverk. Naturvårds enheten har tillsyn över områdesskydd och Natura 2000-områden. Företagen som bedriver miljöfarlig verksamhet ska skicka in miljörapporter varje år. Dessa föranleder så kallade skrivbordstillsyn och beslut tas efter granskningen. Avvikelse i rapporten kontrolleras mot villkoren i tillståndet.

En ökande majoritet av ärendena är anmälningar från, till exempel allmänheten.

Viss tillsyn bedrivs som systemtillsyn, till exempel Sevesotillsyn (miljöfarlig verksamhet). Länstyrelsen granskar då bland annat rutiner, ansvarsfördelning och organisation. Även tillsyn enligt egenkontrollförordningen sker som systemtillsyn och det är inte ovanligt att Länstyrelsen förelägger en verksamhetsutövare att upprätta ett kontrollsystem.

Revision av kommunernas tillsynsverksamhet sker som systemtillsyn.

*Hur säkrar ni kvaliteten i er systemtillsyn?*

Länstyrelsen deltar i eller driver olika samverkansorgan kopplade till tillsynsvägledning (Miljösamverkan Sverige och Västra Götaland). Detta arbete bedöms vara mycket viktigt för en enhetlig tillsynsinsats handläggare och myndigheter emellan och dessutom ett resurseffektivt arbetssätt. I samverkan tar man fram checklistor och tillsynsunderlag.

Ett exempel på metodutveckling för god kvalitet är *Tillsynsutveckling i Väst* som startade 2012 och avslutades februari 2014. Länstyrelsen har varit projektägare

och genomfört det tillsammans med Länsstyrelsen i Halland och 55 kommuner. Målgruppen har varit handläggare på länsstyrelser och i kommuner som arbetar med miljöbalken, djurskyddslagstiftningen eller livsmedelslagstiftningen. Drygt 1 000 personer har deltagit i projektet där ett av målen har varit att myndigheten ska agera så som vi själva vill bli bemötta.

Man genomför utbildning och kalibreringar för inspektörer och man har också stöd i form av rutiner och checklistor. Det genomförs också ”internrevisioner” av hur till exempel kommuner har genomfört sina kontroller.

Man genomför ”kundundersökningar” riktade mot såväl kommuner som företag/organisationer samt allmänheten.

*Hur definieras mål, ”god kvalitet”, eventuellt delmål?*

Mäts genom ärendetider och vad verksamhetsutövarna tycker om Länsstyrelsen. Även som vilka ärenden som håller i domstol.

*Vilka sanktioner/påföljder finns att ta till vid avvikelser?*

Förbud och föreläggande med eller utan vite kan användas. Till exempel återställa ett område. Åtalsanmälan görs om föreläggande/förbud inte följs. Inga råd skrivs då detta verktyg enligt Länsstyrelsens uppfattning inte finns kvar i miljöbalken. Vid objektillsyn på Naturvårdsenheten är det mycket vanligt att man förelägger efter tillsyn. Länsstyrelsen kan förelägga verksamhetsutövaren att lämna in fotografier före och efter åtgärd för tillsynen.

*Hur arbetar ni med samordning mellan myndigheter och näringen (verksamhetsutövarna)? Lst, sektorsmyndigheterna och näringen? (Konf., utskick, utbildning, vägledning, etc.)*

I tillsynsarbetet samarbetar Länsstyrelsen med andra myndigheter: kommuner, Tullverket, Arbetsmiljöverket, Polisen och andra länsstyrelser.

Länsstyrelsen har ansvaret för tillsynen av 330 miljöfarliga verksamheter. Totalt finns det 900 stycken sådana anläggningar.

Sevesotillsynen planeras och följs upp årligen genom en särskild tillsynsplan i samverkan med berörda handläggare på Länsstyrelsen och Arbetsmiljöverket.

Länsstyrelsen har delegerat vissa delar av tillsynen till kommunerna (49 stycken kommuner) genom så kallade överlåtelsebeslut. Genomför också revisioner av kommunernas tillsyn. Överlåtelsebesluten kan tas tillbaka. Ett dilemma i sammanhanget kan vara att kommunerna får ta in tillsynsavgifter in i den kommunala budgeten medan Länsstyrelsen inte får ta in avgifterna i sin budget.

Länsstyrelsen utfärdar så kallade tillsynsvägledningar och man upplever att det finns ett stort behov av kontinuerlig vägledning till kommunerna om till exempel strandskydd. Personalomsättningen på kommunerna är stor och nya personer kommer in kontinuerligt i verksamheten. De behöver mycket stöd för att kunna hantera prövning och tillsyn av strandskydd. I tillsynsvägledningsplanen beskrivs behovet och de prioriterade insatserna. 2013 har arbetet med att besöka samtliga

kommuner med ett särskilt program med tillsynsvägledning inom strandskydd avslutats. 27 kommuner har fått enskilda vägledningsbesök.

Man har utbildningar, vägledningar och ibland arrangeras vissa branschmöten, till exempel information om ny lagstiftning.

Deltar i programrådet som ansvarar för utformningen av innehållet i kemiteknikutbildningen på Chalmers. Brukar även hålla någon föreläsning om miljökonsekvensbeskrivningar på universitetet.

*Vilka angreppssätt arbetar ni med: anmäld/oanmäld inspektion, "kommunbesök", sammanträde (ej fältbesök)?*

Förekommer både anmälda och oanmälda kontroller, men anmälda kontroller är vanligast.

*Hur dokumenteras tillsynen?*

Allt dokumenteras.

*Har ni och hur arbetar ni med tillsynsplaner?*

Behovsutredning (antal klagomål och incidenter under tidigare verksamhetsår, och erfarenhet) genomförs och tillsynsplaner upprättas. Detta är ett krav för ärenden avseende MB.

Avseende livsmedelskontrollen ska dessa vara riskbaserade med det i praktiken endast 20 procent av kontrollerna som länsstyrelserna genomfört som följt vägledningen. I flera fall tycks kontrollerna vara slumpmässigt genomförda. Livsmedelsverket skriver i den senaste årsredovisningen att Sverige inte kan anses ha en riskbaserad offentligt kontroll.

*Balansen mellan strategisk tillsyn och detaljerad tillsyn?*

Antalet anmälningar (detaljerad tillsyn) ökar. Obligatoriska tillsynen enligt EU:s regelverk tar allt mer av resurserna i anspråk.

*Hur styr och prioriterar ni era ärendebalanser?*

I tillsynsplanen läggs 60 procent av tiden på planerad tillsyn och 40 procent av tiden på anmälningar och klagomål. Vid en prioritering får dock den planerade tillsynen minskas om anmälningsärenden blir fler.

*Hur arbetar ni med att kombinera kunskaper från olika håll?*

Samarbetar med andra länsstyrelser och övriga myndigheter.

*Hur fördelas ansvaret mellan olika myndigheter? Med vilka myndigheter arbetar ni ihop och på vilket sätt?*

Se ovan. Till exempel genom överlåtelsebeslut har tillsyn delegerats till kommunerna.

*Har ni erfarenheter av så kallade tillsynskampanjer?*

För att sätta fokus på tillsynsarbetet ordnade Länsstyrelsen 2013 två så kallade tillsynsveckor. Tillsynen spreds över hela länet och ett urval av lämpliga tillsynsobjekt. Media erbjöds att delta vid vissa tillsynsbesök.

Ett mycket omskrivit tillsynsuppdrag var strandskyddstillsyn där Länsstyrelsen studerade fastighetsannonser som lockade med strandnära lägen. För de objekt som verkade innehålla olagliga byggnader eller anläggningar öppnades tillsynsärenden. Tillsynsveckorna har varit framgångsrika och Länsstyrelsen har bestämt att fortsätta med dessa även 2014. Förutom en positiv mediebevakning och ett lyft för arbetet internt, har tillsynsveckorna även medfört en metodutveckling av tillsynen inom olika områden.

*Hur mäter ni effekterna av er tillsyn? Hur sprider ni detta internt och externt?*

Se nästa fråga.

De har kvalitetsmått i form av bland annat antal överklagade beslut, ärenden äldre än ett år och antal ärenden ändrade av högre instans. Det är dock svårt att mäta effekten av tillsyn.

*Hantering av verksamhetsutövare med olika förmåga/risk*

*Har ni någon typ av så kallad servicetrappa? Innebärande olika tillsynsfrekvens för olika företag? Om ja, hur fungerar den?*

Ja, utifrån identifierade risker anpassas kontrollernas omfattning och frekvens. Då man använder tillsynsavgifter innebär detta att det även finns ett direkt ekonomiskt incitament att förbättra efterlevnaden. Naturvårdstillsynen har dock inte möjlighet till tillsynsavgifter.

*Verksamhetsutövarens "pålitlighet", vägs detta in i tillsynen?*

Det är objektiv riskbedömning som ska utgöra grunden, inte en allmän bedömning av "pålitlighet".

*Hanterar ni stora respektive små verksamhetsutövare på olika sätt? Inkl. aspekten konkurrensfördelar (stora har mera kraft till rutiner etc.).*

I Sevesotillsynen ska stora verksamhetsutövare besökas en gång per år. De små verksamhetsutövarna får bara tillsynsbesök var tredje år, övrig tillsyn bedrivs som skrivbordstillsyn om inga avvikelser i övrigt inträffar. Kan vara en fördel att lämna över tillsyn till kommunerna då en liten verksamhetsutövare för Länsstyrelsen kan bli kommunens största.

*Vad säger aktörerna om er tillsyn? Mäter ni detta på något sätt?*

Kundundersökningar har genomförts för de brukare där man genomfört inspektion.

*Koppling mellan systemtillsyn och certifieringar eller branschstandarder. Finns det andra aktiva organisationer/myndigheter inom ert tillsynsområde?*

*Hur är tillsynsavgifterna satta? Spelar företagets storlek, certifiering etc. roll?*

Tillsynsavgift i form av timtaxa utifrån kontrolltid. Respektive kommun beslutar om taxan.

*Hur involveras medborgarna? (Finns ju även så kallade Jakt/fiske, tillsynsmän.)*

Sannolikt liten involvering av medborgare. Man får dock in klagomål från medborgare som har synpunkter.

*Samarbete med andra "organ" (hissinspektion, sotning)?*

Behövs mera kunskap inom ett område, till exempel för att bevilja ett tillstånd, så ålägger man verksamhetsutövaren att komplettera med denna kunskap, till exempel en utredning.

*Har ni någon typ av "branschstandard"?*

Nej.

*Rådgivning/utbildning kontra tillsyn*

*Hur hanterar ni rådgivning kontra tillsyn? Skiljer ni detta organisatoriskt?*

Tar upp och diskuterar tillsynsrollen internt. Inspektörerna kan ge muntliga råd vid tillsyn men man försöker vara tydlig med vad som är råd och vad som är tillsyn. Råden ges ej skriftligt. Man kan ge tips om hur till exempel en säkerhetsrapport ska struktureras men innehållet måste verksamhetsutövaren själv ta fram, ibland med hjälp av en konsult om man inte har kompetens inom företaget.

*Hur arbetar ni med att stimulera verksamhetsutövarna till förbättringar? Till exempel utbildar ni dem?*

Genom information

*Hur hanterar ni jävssituationer?*

Om Länsstyrelsen berörs av en fråga kan ärendet läggas på annan länsstyrelse, till exempel nytt naturvårdsrum på "Hornborgasjön" hanteras av Länsstyrelsen i Jönköping. Byter handläggare om någon berörs av ett ärende, till exempel om de bor i området.

*Myndighetskultur och förändringsledning vid övergång från objekt- till systemtillsyn*

*Har myndigheten själv valt att gå från objekttillsyn till systemtillsyn eller är ni styrda från regeringen?*

Nej, yttre krav.

*Kompetensen (kultur) inom myndigheten? Command and control till reglerande självreglering.*

Arbets sättet med riskbaserade kontroller har varit en omställning och medfört behov av kompetensutveckling vilket också utmanat den rådande kulturen i vissa avseenden. Arbetet behöver fortsätta.

*När ni införde systemtillsyn hur arbetade ni med er egen kultur (beskriv denna) och medarbetarnas kompetens?*

Viktigt att förstå sin tillsynsroll.

*Vad kostar er tillsyn?*

Totalt 180 personer arbetar med tillsyn. Totalt är 809 personer anställda på Länsstyrelsen.

*Goda råd till Skogsstyrelsen*

*Vad tycker ni att vi bör tänka på?*

Ett förändrat arbets sätt tar tid var uthålliga. Lägg tid på den övergripande analysen för att förhindra att man bara gör punktinsatser. Om bolagen är engagerade kan egenkontroll fungera.

Bjud in företagen och för en dialog. Vi ser detta. Peka på problemen.

### **Skolinspektionen**

*Hur bedrivs tillsynen på myndigheten, med speciellt fokus på tillämpningar av systemtillsyn*

*Låt myndigheten beskriva sin tillsyn. Bedrivs systemtillsyn? Hur definieras systemtillsyn på myndigheten?*

Skolinspektionen granskar och kontrollerar svenska skolor, från förskola till vuxenutbildning. De har fyra kärnprocesser: regelbunden tillsyn av alla skolor, kvalitetsgranskning inom avgränsade områden, anmälningar som gäller förhållanden för enskilda elever och bedömning av ansökningar om att starta fristående skolor. För varje kärnprocess finns en processägare som ansvarar för processen i två år och sedan byts ut, samt en processutvecklare. Processerna revideras två gånger per år.

De använder inte ordet systemtillsyn inom myndigheten, men anser sig arbeta med tillsynen på ett systematiskt sätt. Den verksamhet som mest liknar hur vi definierar systemtillsyn är Skolinspektionens tillsyn över förskolor, fritidshem och vuxenutbildning. För dessa skolformer görs inte traditionella tillsynsbesök, utan där kontrollerar man på ett övergripande sätt hur kommunen (eller annan huvudman) sköter verksamheten.

*Hur säkrar ni kvaliteten i er systemtillsyn?*

Det är alltid två inspektörer som besöker skolan. Vem man jobbar ihop med roteras regelbundet. Vid tillsynen används en checklista. Beslutet som skrivs efter tillsynsbesöken går igenom (flera läser) och diskuteras på hela enheten och granskas också juridiskt, som ett led i kvalitetssäkringen. Har utbildningar för nya inspektörer.

*Vilka sanktioner/påföljder finns att ta till vid avvikelser?*

I beslutet som skrivs efter varje tillsynsbesök påtalas vilka brister som upptäcktes i verksamheten. Innan det expedieras kommuniceras det med rektorn och huvudmannen (kommunen eller friskolekoncernen). Vid mindre avvikelser innehåller beslutet anmärkningar. Vid större avvikelser skrivs i stället ett föreläggande, som kan vara förenat med vite. För fristående skolor kan även tillståndet återkallas.

*Hur arbetar ni med samordning mellan myndigheter och näringen (verksamhetsutövarna)? Lst, sektorsmyndigheterna och näringen? (Konf., utskick, utbildning, vägledning, etc.)*

Skolinspektionen har samarbetsavtal med: Skolverket, Specialpedagogiska skolnämnden, Inspektionen för vård och omsorg samt Arbetsmiljöverket. De samarbetar även med kommunernas socialtjänst. I regleringsbrevet framgår vilka myndigheten särskilt ska samverka med.

*Vilka angreppssätt arbetar ni med: anmäld/oanmäld inspektion, ”kommunbesök”, sammanträde (ej fältbesök)?*

Tillsynsbesöken på skolorna är alltid föranmälda. Innan man påbörjar tillsynen av en kommuns skolor har man ett möte med politiker, tjänstemän och rektorer. Man avslutar även tillsynen i kommunen med ett sådant möte. Görs även så kallade ”flygande inspektioner”. Även dessa är föranmälda, men det är inte alltid man anger vilken del av verksamheten som ska kontrolleras.

*Hur dokumenteras tillsynen?*

Tillsynen dokumenteras i beslut som även läggs ut på myndighetens webbplats.

*Hur följs tillsynen upp?*

De åtgärder som ska vidtas av skolorna efter tillsynen följs upp antingen genom dokumentkontroller eller genom återbesök i skolan.

*Har ni och hur arbetar ni med tillsynsplaner?*

Varje år beslutas en risk- och sårbarhetsanalys centralt på myndigheten. Av den framgår vilken tillsyn respektive region ska göra kommande år. Analysen bygger bland annat på enkäter till föräldrar, elever och personal, betygsresultat, omrättning av nationella prov och anmälningsärenden.

*Hur arbetar ni med att kombinera kunskaper från olika håll?*

Man har övergått från att bara anställa personal som kommer från skolans värld till att anställa personal med tillsyns- och utredningskompetens. Alla inspektörer får gå en inspektörsutbildning på Södertörns högskola som omfattar 15 högskolepoäng.

*Hur fördelas ansvaret mellan olika myndigheter? Med vilka myndigheter arbetar ni ihop och på vilket sätt?*

Se ovan.

*Har ni erfarenheter av så kallade tillsynskampanjer?*

Nej, tillsynen pågår med samma intensitet året om, med undantag för skolloven.

*Hur mäter ni effekterna av er tillsyn? Hur sprider ni detta internt och externt?*

De tycker att det är svårt att mäta effekterna av tillsynen. Det är svårt att veta vilka förändringar som beror på tillsynen och vilka förändringar som beror på andra saker.

*Hantering av verksamhetsutövare med olika förmåga/risk*

*Har ni någon typ av så kallad servicetrappa? Innebärande olika tillsynsfrekvens för olika företag? Om ja, hur fungerar den?*

Nej, av nuvarande uppdrag framgår att alla skolor ska besökas under en femårs-period. I år är sista året, sedan tror man att uppdraget kommer att bli mer risk-baserat.

*Verksamhetsutövarens "pålitlighet", vägs detta in i tillsynen?*

Risk- och sårbarhetsanalysen visar på vilka skolor man ska göra bastillsyn, breddad tillsyn respektive fördjupad tillsyn. Detta styrs med andra ord efter behov.

*Hanterar ni stora respektive små verksamhetsutövare på olika sätt? Inkl. aspekten konkurrensfördelar (stora har mera kraft till rutiner etc.).*

Nej.

*Vad säger aktörerna om er tillsyn? Mäter ni detta på något sätt?*

Enkäter skickas ut till alla rektorer efter genomförd tillsyn. Dessa visar att över 95 procent av rektorerna är nöjda med tillsynen. Det såg man som ett oerhört gott betyg på sin tillsyn.

*Koppling mellan systemtillsyn och certifieringar eller branschstandards. Finns det andra aktiva organisationer/myndigheter inom ert tillsynsområde*

*Hur är tillsynsavgifterna satta? Spelar företagets storlek, certifiering etc. roll?*

Inte aktuellt, inga tillsynsavgifter finns.

*Hur involveras medborgarna? (Finns ju även så kallade Jakt/fiske, tillsynsmän.)*

Enkäter till elever och föräldrar.

*Rådgivning/utbildning kontra tillsyn*

*Hur hanterar ni rådgivning kontra tillsyn? Skiljer ni detta organisatoriskt?*

Ingen rådgivande funktion finns i myndigheten, se de fyra kärnprocesserna ovan.

*Hur arbetar ni med att stimulera verksamhetsutövarna till förbättringar? Till exempel utbildar ni dem?*

Nej.



*Hur hanterar ni jävssituationer?*

Inför varje ny kommun som ska besökas kontrolleras om inspektörerna har några olämpliga (jävsförhållande) kopplingar till kommunen eller till vissa skolor. Möjligheten att ta in personal från andra regioner utnyttjas vid behov.

*Myndighetskultur och förändringsledning vid övergång från objekt- till systemtillsyn*

*När infördes systemtillsyn inom myndigheten?*

Myndigheten inrättades 2008.

*Vad kostar er tillsyn?*

Nära 201 mkr av totalt 353 mkr.

**Av Skogsstyrelsen publicerade Rapporter:**

- 1988:1 Mallar för ståndortsbonitering; Lathund för 18 län i södra Sverige
- 1991:1 Tätortsnära skogsbruk
- 1992:3 Aktiva Natur- och Kulturvårdande åtgärder i skogsbruket
- 1993:7 Betespräglad äldre bondeskog – från naturvårdssynpunkt
- 1994:5 Historiska kartor – underlag för natur- och kulturmiljövård i skogen
- 1995:1 Planering av skogsbrukets hänsyn till vatten i ett avrinningsområde i Gävleborg
- 1995:2 SUMPSKOG – ekologi och skötsel
- 1996:1 Women in Forestry – What is their situation?
- 1996:2 Skogens kvinnor – Hur är läget?
- 1997:2 Naturvårdsutbildning (20 poäng) Hur gick det?
- 1997:5 Miljeu96 Rådgivning. Rapport från utvärdering av miljeurådgivningen
- 1997:6 Effekter av skogsbränsleuttag och askåterföring – en litteraturstudie
- 1997:7 Målgruppsanalys
- 1997:8 Effekter av tungmetallnedfall på skogslevande landsnäckor (with English Summary: The impact on forest land snails by atmospheric deposition of heavy metals)
- 1997:9 GIS-metodik för kartläggning av markförsurning – En pilotstudie i Jönköpings län
- 1998:1 Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) av skogsbränsleuttag, asktillförsel och övrig näringskompensation
- 1998:3 Dalaskog – Pilotprojekt i landskapsanalys
- 1998:4 Användning av satellitdata – hitta avverkad skog och uppskatta lövröjningsbehov
- 1998:5 Baskatjoner och aciditet i svensk skogsmark – tillstånd och förändringar
- 1998:6 Övervakning av biologisk mångfald i det brukade skogslandskapet. With a summary in English: Monitoring of biodiversity in managed forests.
- 1998:7 Marksvampar i kalkbarrskogar och skogsbeten i Gotländska nyckelbiotoper
- 1999:1 Miljökonsekvensbeskrivning av Skogsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram för kalkning och vitalisering
- 1999:2 Internationella konventioner och andra instrument som behandlar internationella skogsfrågor
- 2000:1 Samordnade åtgärder mot försurning av mark och vatten – Underlagsdokument till Nationell plan för kalkning av sjöar och vattendrag
- 2000:4 Skogsbruket i den lokala ekonomin
- 2000:5 Aska från biobränsle
- 2000:6 Skogsskadeinventering av bok och ek i Sydsverige 1999
- 2001:1 Landmolluskfaunans ekologi i sump- och myrskogar i mellersta Norrland, med jämförelser beträffande förhållandena i södra Sverige
- 2001:2 Arealförluster från skogliga avrinningsområden i Västra Götaland
- 2001:3 The proposals for action submitted by the Intergovernmental Panel on Forests (IPF) and the Intergovernmental Forum on Forests (IFF) – in the Swedish context
- 2001:4 Resultat från Skogsstyrelsens ekenkät 2000
- 2001:5 Effekter av kalkning i utströmningsområden med kalkkross 0 - 3 mm
- 2001:6 Biobränslen i Söderhamn
- 2001:7 Entreprenörer i skogsbruket 1993–1998
- 2001:8A Skogspolitisk historia
- 2001:8B Skogspolitiken idag – en beskrivning av den politik och övriga faktorer som påverkar skogen och skogsbruket
- 2001:8C Gröna planer
- 2001:8D Föryngring av skog
- 2001:8E Fornlämningar och kulturmiljöer i skogsmark
- 2001:8G Framtidens skog
- 2001:8H De skogliga aktörerna och skogspolitiken
- 2001:8I Skogsbilvägar
- 2001:8J Skogen sociala värden
- 2001:8K Arbetsmarknadspolitiska åtgärder i skogen
- 2001:8L Skogsvårdsorganisationens uppdragsverksamhet
- 2001:8M Skogsbruk och rennäring
- 2001:8O Skador på skog
- 2001:9 Projekterfarenheter av landskapsanalys i lokal samverkan – (LIFE 96 ENV S 367) Uthålligt skogsbruk byggt på landskapsanalys i lokal samverkan
- 2001:11A Strategier för åtgärder mot markförsurning
- 2001:11B Markförsurningsprocesser
- 2001:11C Effekter på biologisk mångfald av markförsurning och motåtgärder

2001:11D	Urvalskriterier för bedömning av markförsurning
2001:11E	Effekter på kvävedynamiken av markförsurning och motåtgärder
2001:11F	Effekter på skogsproduktion av markförsurning och motåtgärder
2001:11G	Effekter på tungmetallers och cesiums rörlighet av markförsurning och motåtgärder
2002:1	Ekskador i Europa
2002:2	Gröna Huset, slutrapport
2002:3	Project experiences of landscape analysis with local participation – (LIFE 96 ENV S 367) Local participation in sustainable forest management based on landscape analysis
2002:4	Landskapsekologisk planering i Söderhamns kommun
2002:5	Miljöriktig vedeldning – Ett informationsprojekt i Söderhamn
2002:6	White backed woodpecker landscapes and new nature reserves
2002:7	ÄBIN Satellit
2002:8	Demonstration of Methods to monitor Sustainable Forestry, Final report Sweden
2002:9	Inventering av frötäktssbestånd av stjärkek, bergesk och rödek under 2001 – Ekdöd, skötsel och naturvård
2002:10	A comparison between National Forest Programmes of some EU-member states
2002:11	Satellitbaserade skattningar av skogliga variabler
2002:12	Skog & Miljö – Miljöbeskrivning av skogsmarken i Söderhamns kommun
2003:1	Övervakning av biologisk mångfald i skogen – En jämförelse av två metoder
2003:2	Fågelfaunan i olika skogsmiljöer – en studie på beståndsnivå
2003:3	Effektivare samråd mellan rennärning och skogsbruk – förbättrad dialog via ett utvecklat samrådsförfarande
2003:4	Projekt Nissadalen – En integrerad strategi för kalkning och askspridning i hela avrinningsområden
2003:5	Projekt Renbruksplan 2000–2002 Slutrapport, – ett planeringsverktyg för samebyarna
2003:6	Att mäta skogens biologiska mångfald – möjligheter och hinder för att följa upp skogspolitikens miljömål i Sverige
2003:7	Vilka botaniska naturvärden finns vid torplämningar i norra Uppland?
2003:8	Kalkgranskogar i Sverige och Norge – förslag till växtsociologisk klassificering
2003:9	Skogsägare på distans – Utvärdering av SVO:s riktade insatser för utbör
2003:10	The EU enlargement in 2004: analysis of the forestry situation and perspectives in relation to the present EU and Sweden
2004:1	Effektuppföljning skogsmarkskalkning tillväxt och trädvitalitet, 1990–2002
2004:2	Skogliga konsekvensanalyser 2003 – SKA 03
2004:3	Natur- och kulturinventeringen i Kronobergs län 1996–2001
2004:4	Naturlig föryngring av tall
2004:5	How Sweden meets the IPF requirements on nfp
2004:6	Synthesis of the model forest concept and its application to Vilhelmina model forest and Barents model forest network
2004:7	Vedlevande arters krav på substrat – sammanställning och analys av 3 600 arter
2004:8	EU-utvidgningen och skogsindustrin – En analys av skogsindustrins betydelse för de nya medlemsländernas ekonomier
2004:10	Om virkesförrådets utveckling och dess påverkan på skogsbrukets lönsamhet under perioden 1980–2002
2004:11	Naturskydd och skogligt genbevarande
2004:12	När vi skogspolitikens mångfaldsmål på artnivå? – Åtgärdsförslag för uppföljning och metodutveckling
2005:1	Access to the forests for disabled people
2005:2	Tillgång till naturen för människor med funktionshinder
2005:3	Besöksstudier i naturområden – en handbok
2005:4	Visitor studies in nature areas – a manual
2005:5	Skogshistoria år från år 1177–2005
2005:6	Vägar till ett effektivare samarbete i den privata tätortsnära skogen
2005:7	Planering för rekreation – Grön skogsbruksplan i privatägd tätortsnära skog
2005:8a-8c	Report from Proceedings of ForestSAT 2005 in Borås May 31 – June 3
2005:9	Sammanställning av stormskador på skog i Sverige under de senaste 210 åren
2005:10	Frivilliga avsättningar – en del i Miljökvalitetsmålet Levande skogar
2005:11	Skogliga sektorsmål – förutsättningar och bakgrundsmaterial
2005:12	Målbilder för det skogliga sektorsmålet – hur går det med bevarandet av biologisk mångfald?
2005:13	Ekonomiska konsekvenser av de skogliga sektorsmålen
2005:14	Tio skogsägares erfarenheter av stormen
2005:15	Uppföljning av skador på fornlämningar och övriga kulturlämningar i skog

---

2005:16	Mykorrhizasvampar i örtrika granskogar – en metodstudie för att hitta värdefulla miljöer
2005:17	Forskningsseminarium skogsbruk – rennärning 11–12 augusti 2004
2005:18	Klassning av renbete med hjälp av ståndortsboniteringens vegetationstypsindelning
2005:19	Jämförelse av produktionspotential mellan tall, gran och björk på samma ståndort
2006:1	Kalkning och askspridning på skogsmark – redovisning av arealer som ingått i Skogsstyrelsens försöksverksamhet 1989–2003
2006:2	Satellitbildsanalys av skogsbilvägar över våtmarker
2006:3	Myllrande Våtmarker – Förslag till nationell uppföljning av delmålet om byggande av skogsbilvägar över värdefulla våtmarker
2006:4	Granbarkborren – en scenarioanalys för 2006–2009
2006:5	Överensstämmelse anmält och verkligt GROT-uttag?
2006:6	Klimathotet och skogens biologiska mångfald
2006:7	Arenor för hållbart brukande av landskapets alla värden – begreppet Model Forest som ett exempel
2006:8	Analys av riskfaktorer efter stormen Gudrun
2006:9	Stormskadad skog – föryngring, skador och skötsel
2006:10	Miljökonsekvenser för vattenkvalitet, Underlagsrapport inom projektet Stormanalys
2006:11	Miljökonsekvenser för biologisk mångfald – Underlagsrapport inom projekt Stormanalys
2006:12	Ekonomiska och sociala konsekvenser i skogsbruket av stormen Gudrun
2006:13	Hur drabbades enskilda skogsägare av stormen Gudrun – Resultat av en enkätundersökning
2006:14	Riskhantering i skogsbruket
2006:15	Granbarkborrens utnyttjande av vindfällan under första sommaren efter stormen Gudrun – (The spruce bark beetle in wind-felled trees in the first summer following the storm Gudrun)
2006:16	Skogliga sektorsmål i ett internationellt sammanhang
2006:17	Skogen och ekosystemansatsen i Sverige
2006:18	Strategi för hantering av skogliga naturvärden i Norrtälje kommun ("Norrtäljeprojektet")
2006:19	Kantzoniens ekologiska roll i skogliga vattendrag – en litteraturöversikt
2006:20	Ägoslag i skogen – Förslag till indelning, begrepp och definitioner för skogsrelaterade ägoslag
2006:21	Regional produktionsanalys – Konsekvenser av olika miljöambitioner i länen Dalarna och Gävleborg
2006:22	Regional skoglig Produktionsanalys – Konsekvenser av olika skötselregimer
2006:23	Biomassafflöden i svensk skogsnäring 2004
2006:24	Trädbränslestatistik i Sverige – en förstudie
2006:25	Tillväxtstudie på Skogsstyrelsens obsytor
2006:26	Regional produktionsanalys – Uppskattning av tillgängligt trädbränsle i Dalarnas och Gävleborgs län
2006:27	Referenshågn som ett verktyg i vilt- och skogsförvaltning
2007:1	Utvärdering av ÄBIN
2007:2	Trädslagets betydelse för markens syra-basstatus – resultat från Ståndortskarteringen
2007:3	Älg- och rådjursstammarnas kostnader och värden
2007:4	Virkesbalanser för år 2004
2007:5	Life Forests for water – summary from the final seminar in Lycksele 22–24 August 2006
2007:6	Renskadorna i plant- och ungskog – en litteraturöversikt och analys av en taxeringsmetod
2007:7	Övervakning och klassificering av skogsvattendrag i enlighet med EU:s ramdirektiv för vatten – exempel från Emån och Öreälven
2007:8	Svenskt skogsbruk möter klimatförändringar
2007:9	Uppföljning av skador på fornlämningar i skogsmark
2007:10	Utgör kvävegödning av skog en risk för Östersjön? Slutsatser från ett seminarium anordnat av Baltic Sea 2020 i samarbete med Skogsstyrelsen
2008:1	Arenas for Sustainable Use of All Values in the Landscape – the Model Forest concept as an example
2008:2	Samhällsekonomisk konsekvensanalys av skogsmarks- och ytvattenkalkning
2008:3	Mercury Loading from forest to surface waters: The effects of forest harvest and liming
2008:4	The impact of liming on ectomycorrhizal fungal communities in coniferous forests in Southern Sweden
2008:5	Långtidseffekter av kalkning på skogsmarkens kol- och kväveförråd
2008:6	Underlag för en nationell strategi för skötsel och skydd av sumpskogar
2008:7	Regionala analyser om kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk
2008:8	Frötäkt och frötäktsområden av gran och tall i Sverige
2008:9	Vägledning vid skogsmarkskalkning
2008:10	Områden som skogsmarkskalkats inom Skogsstyrelsens försöksverksamhet 2005–2007
2008:11	Inventering av ädellövplanteringar på stormhyggen från 1999 i Skåne
2008:12	Aluminiumhalter i skogsbäckar och variationen med avrinningsområdenas egenskaper
2008:13	Åtgärder för ett uthålligt brukande av skogsmarken – resultat från studier finansierade inom Movib
2008:14	Användningen av växtskyddsmedel inom skogsbruket

2008:15	Skogsmarkskalkning
2008:16	Skogsmarkskalkningens effekter på kemin i mark, grundvatten och ytvatten i SKOKAL-områdena 16 år efter behandling
2008:18	Effekter av skogsbruk på rennäringsen – en litteraturstudie
2008:19	Hyggesfritt skogsbruk i ädellövskog – En litteratursammanställning
2008:20	Kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk i ädellövskogar - slutrapport för delprojekt Ädellöv
2008:21	Skoglig kontinuitet och historiska kartor – en metodstudie för bokskog
2008:22	Kontinuitetsskogar och Kontinuitetsskogsbruk – Slutrapport för delprojekt Skötsel – hyggesfritt skogsbruk
2008:23	Naturkultur – Utvecklingen i försöksserien de 10 första åren
2008:24	Jämförelse av ekonomi och produktion mellan trakthyggesbruk och blädning i skiktad granskog – analyser på beståndsnivå baserade på simulering
2008:25	Skogliga konsekvensanalyser 2008 – SKA–VB 08
2009:1	Åtgärdsplanering i reglerade vattendrag – arbetsgång och åtgärdsförslag i övre Ångermanälven
2009:2	Skog & Historia i Uppland – Gröna Jobb 2004–2008
2009:3	Utvärdering av metoder för kvantifiering av epifytiska hänglavar
2009:4	Kartläggning och Identifiering av kontinuitetsskog
2009:5	Skogsproduktion i stormområdet: Ett underlag för Skogsstyrelsens strategi för uthållig skogsproduktion
2009:6	Ekonomisk beskrivning av konsekvenser i samband med ledningsintrång i skogsmark
2009:7	Avverkning av nyckelbiotoper och objekt med höga naturvärden – en GIS-analys och inventeringsdata från Polytax
2009:8	Produktionsanalys i Gävleborgs län
2009:9	Skogsstyrelsens erfarenheter kring samarbetsnätverk i landskapet
2010:1	Föryngra – Vårda – Skydda – Underlag för Skogsstyrelsens strategi för hållbar skogsproduktion
2010:2	Effektiv rådgivning – Slutrapport
2010:3	Markägarenkäten. Skogsstyrelsens delrapport för undersökningarna om processen för formellt skydd 2005–2008
2010:4	Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer
2010:5	Översyn av Skogsstyrelsens virkesmättningsföreskrifter – Analys och förslag
2010:6	Polytax 5/7 återväxttaxering: Resultat från 1999–2008
2010:7	Behöver omvandlingstalen mellan m <sup>3</sup> f ub och m <sup>3</sup> sk revideras? – En förstudie
2010:8	Åtgärdsprogram för bevarande av vitryggig hackspett och dess livsmiljöer 2005–2009 – Slutrapport
2010:9	Störningskänslighet hos lavar i barrskogar
2011:1	Polytax 5/7 återväxttaxering: Resultat från 1999–2009
2011:2	Inte klar
2011:3	Möjligheter att förbättra målnöjdhetsgrad vad gäller miljöhänsyn vid förnygringsavverkning: Rapport efter en analys och rådgivande prioritering av åtgärder
2011:4	Fastighetsavtal – vidareutveckling av modell till flygfärdig produkt, Slutrapport
2011:5	Nedre Ångermanälven och Faxälven – förslag till miljöförbättrande åtgärder
2011:6	Upprättade renbruksplaner – 2005–2010
2011:7	Kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk – Slutrapport för delprojekt naturvärden
2011:8	Utreddningsrapport – Långsiktig plan för Skogsstyrelsens inventeringar och uppföljningar
2012:1	Kommunikationsstrategi för Renbruksplan
2012:2	Förstudierapport, dialog och samverkan mellan skogsbruk och rennäringsen
2012:3	Hänsyn till kulturmiljöer – resultat från P3 2008–2011
2012:4	Kalibrering för samsyn över myndighetsgränserna avseende olika former av dikningsåtgärder i skogsmark
2012:5	Skogsbrukets frivilliga avsättningar
2012:6	Långsiktiga effekter på vattenkemi, öringbestånd och bottenfauna efter ask- och kalkbehandling i hela avrinningsområden i brukad skogsmark – utvärdering 13 år efter åtgärder mot försurning
2012:7	Nationella skogliga produktionsmål – Uppföljning av 2005 års sektorsmål
2012:8	Kommunikationsstrategi för Renbruksplan – Är det en fungerande modell för samebyarna vid samråd?
2012:9	Ökade risker för skador på skog och åtgärder för att minska riskerna
2012:10	Hänsynsuppföljning – grunder
2012:11	Virkesproduktion och inväxning i skiktad skog efter höggallring
2012:12	Tillståndet för skogsgenetiska resurser i Sverige. Rapport till FAO
2013:1	Återväxtstöd efter stormen Gudrun
2013:2	Förändringar i återväxtkvalitet, val av förnygringsmetoder och trädslagsanvändning mellan 1999 och 2012

---

2013:3	Hänsyn till forn- och kulturlämningar – Resultat från Kulturpolytaxen 2012
2013:4	Hänsynsuppföljning – underlag inför detaljerad kravspecifikation, En delleverans från Dialog om miljöhänsyn
2013:5	Målbilder för god miljöhänsyn – En delleverans från Dialog om miljöhänsyn
2014:1	Effekter av kvävegödsling på skogsmark – Kunskapssammanställning utförd av SLU på begäran av Skogsstyrelsen
2014:2	Renbruksplan – från tanke till verklighet
2014:3	Användning och betydelsen av RenGIS i samrådsprocessen med andra markanvändare
2014:4	Hänsynen till forn- och kulturlämningar – Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2013
2014:5	Förstudie – systemtillsyn och systemdialog

**Av Skogsstyrelsen publicerade Meddelanden:**

1991:2	Vägplan -90
1991:5	Ekologiska effekter av skogsbränsleuttag
1995:2	Gallringsundersökning 92
1995:3	Kontrolltaxering av nyckelbiotoper
1996:1	Skogsstyrelsens anslag för tillämpad skogsproduktionsforskning
1997:1	Naturskydd och naturhänsyn i skogen
1997:2	Skogsvårdsorganisationens årskonferens 1996
1998:1	Skogsvårdsorganisationens Utvärdering av Skogspolitiken
1998:2	Skogliga aktörer och den nya skogspolitiken
1998:3	Förnygringsavverkning och skogsbilvägar
1998:4	Miljöhänsyn vid förnygringsavverkning – Delresultat från Polytax
1998:5	Beståndsanläggning
1998:6	Naturskydd och miljöarbete
1998:7	Röjningsundersökning 1997
1998:8	Gallringsundersökning 1997
1998:9	Skadebilden beträffande fasta fornlämningar och övriga kulturmiljövärden
1998:10	Produktionskonsekvenser av den nya skogspolitiken
1998:11	SMILE – Uppföljning av sumpskogsskötsel
1998:12	Sköter vi ädellövskogen? – Ett projekt inom SMILE
1998:13	Riksdagens skogspolitiska intentioner. Om mål som uppdrag till en myndighet
1998:14	Swedish forest policy in an international perspective. (Utfört av FAO)
1998:15	Produktion eller miljö. (En mediaundersökning utförd av Göteborgs universitet)
1998:16	De trädbevuxna impedimentens betydelse som livsmiljöer för skogslevande växt- och djurarter
1998:17	Verksamhet inom Skogsvårdsorganisationen som kan utnyttjas i den nationella miljöövervakning
1998:19	Skogsvårdsorganisationens årskonferens 1998
1999:1	Nyckelbiotopsinventeringen 1993–1998. Slutrapport
1999:3	Sveriges sumpskogar. Resultat av sumpskogsinventeringen 1990–1998
2001:1	Skogsvårdsorganisationens Årskonferens 2000
2001:2	Rekommendationer vid uttag av skogsbränsle och kompensationsgödsling
2001:3	Kontrollinventering av nyckelbiotoper år 2000
2001:4	Åtgärder mot markförurning och för ett uthålligt brukande av skogsmarken
2001:5	Miljöövervakning av Biologisk mångfald i Nyckelbiotoper
2001:6	Utvärdering av samråden 1998 Skogsbruk – rennärning
2002:1	Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter – SUS 2001
2002:2	Skog för naturvårdsändamål – uppföljning av områdesskydd, frivilliga avsättningar, samt miljöhänsyn vid förnygringsavverkning
2002:4	Action plan to counteract soil acidification and to promote sustainable use of forestland
2002:6	Skogsmarksgödsling – effekter på skogshushållning, ekonomi, sysselsättning och miljön
2003:1	Skogsvårdsorganisationens Årskonferens 2002
2003:2	Konsekvenser av ett förbud mot permetrinbehandling av skogsplantor
2004:1	Kontinuitetsskogar – en förstudie
2004:2	Landskapsekologiska kärnområden – LEKO, Redovisning av ett projekt 1999–2003
2004:3	Skogens sociala värden
2004:4	Inventering av nyckelbiotoper – Resultat 2003
2006:1	Stormen 2005 – en skoglig analys
2007:1	Övervakning av insektsangrepp – Slutrapport från Skogsstyrelsens regeringsuppdrag
2007:2	Kvävegödsling av skogsmark
2007:3	Skogsstyrelsens inventering av nyckelbiotoper – Resultat till och med 2006
2007:4	Fördjupad utvärdering av Levande skogar

---

2007:5	Hållbart nyttjande av skog
2008:1	Kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk
2008:2	Rekommendationer vid uttag av avverkningsrester och askåterföring
2008:3	Skogsbrukets frivilliga avsättningar
2008:4	Rundvirkes- och skogsbränslebalanser för år 2007 – SKA-VB 08
2009:1	Dikesrensningens regelverk
2009:2	Viltanpassad Skogsskötsel – Skogliga åtgärder för att minska skador
2009:3	Ny metod och nya definitioner i uppföljningen av frivilliga avsättningar
2009:4	Stubbskörd – kunskapssammanställning och Skogsstyrelsens rekommendationer
2009:5	Vidareutveckling av pågående viltskadeinventeringar
2009:6	En märkbar förändring i skogsägarnas vardag – Projekt Skogsägarnas myndighetskontakter
2009:7	Regler om användning av främmande trädslag
2010:1	Vattenförvaltningen i skogen
2010:2	Nationell tillämpning av FLEGT – Forest Law Enforcement, Governance and Trade
2011:1	Rillsyn enl 9 kap miljöbalken av verksamhet på mark som omfattas av skogsvårdslagen
2011:2	Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder
2011:3	Skogliga inventeringsmetoder i en kunskapsbaserad älgförvaltning
2011:4	Uppdrag om nationella bestämmelser som kompletterar EU:s timmerförordning samt om revidering av virkesmätningstagningen
2011:5	Uppföljning av hänsyn till rennärigen
2011:6	Översyn av föreskrifter och allmänna råd för 30 paragrafen SvL – Del 1
2011:7	Hjortdjurens inverkan på tillväxt av produktionsträd och rekrytering av betesbegärliga trädslag – problembeskrivning, orsaker och förslag till åtgärder
2012:1	Förslag på regelförenklningar i skogsvårdslagstiftningen
2012:2	Uppdrag om nationella bestämmelser som kompletterar EU:s timmerförordning
2012:3	Beredskap vid skador på skog
2013:1	Dialog och samverkan mellan skogsbruk och rennärigen
2013:2	Uppdrag om förslag till ny lagstiftning om virkesmätning
2013:3	Adaptiv skogsskötsel
2013:4	Ask och askskottsjukan i Sverige
2013:5	Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – Förslag och ställningstaganden
2013:6	Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – omvärldsanalys
2013:7	Ökad jämställdhet bland skogsägare
2013:8	Naturvårdsavtal för områden med sociala värden
2013:9	Skogens sociala värden – en kunskapssammanställning
2014:1	Översyn av föreskrifter och allmänna råd till 30 § SvL – Del 2

I denna förstudie har uppdraget varit att utreda om systemtillsyn och systemdialog är möjliga arbetsätt för Skogsstyrelsen och att ge förslag på hur myndigheten i så fall kan utveckla arbetet med systemtillsyn och systemdialog.

I förstudien har även svagheter i Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet identifierats. I rapporten föreslås därför åtgärder som rör det fortsatta arbetet med systemtillsyn och systemdialog samt åtgärder som rör tillsynsverksamheten i stort på myndigheten.