

Sveriges Kommuner och Landsting
Att: Gunilla Glasare
118 82 Stockholm

Stockholm
2018-04-25

Angående SKL:s skrift ”Kommunala behovsutredningar – en skrift om tillsynsbehov för miljötillsyn och livsmedelskontroll”

Näringslivets Regelnämnd NNR har på eget initiativ och i samråd med våra medlemsorganisationer beslutat avge yttrande över ovan nämnd skrift och anför följande;

NNR uppmärksammar inledningsvis att skriften inte på något ställe tar upp det nyligen publicerade betänkandet Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63). Betänkandet och de synpunkter som kommit fram i remissförfarandet har mycket att tillföra i ämnet för SKL:s skrift, menar NNR. De synpunkter som NNR och andra näringslivsorganisationer framförde i remissvar inlämnade senast 2018-01-08 borde på ett bättre sätt ha fått genomslag i skriften, för att få företagen med sig på den utvecklingsresa som behöver göras inom kommunernas tillsynsverksamhet. Om det är så att SKL inte hunnit med att ta del av betänkandet och remissvaren innan färdigställandet av skriften menar NNR att SKL borde ha väntat med publiceringen tills detta varit möjligt. Vägledning för kommunernas tillsynsverksamhet är alltför viktig för att hastas fram. NNR bifogar det svar på betänkandet som inlämnades 2018-01-08.

NNR välkomnar dock SKL:s fokus på att tillsyn ska prioriteras där riskerna är som störst – riskstyrd tillsyn. Kommunernas verktyg för att åstadkomma en riskstyrning är behovsutredningar där miljö- och livsmedelsrisker hos de företag och verksamheter som finns i kommunen bedöms. SKL framför också att skriften kan leda till att fler kommuner gör behovsutredningar på likartat sätt så att det blir enklare att jämföra och för kommunerna att inspireras av goda exempel. Detta välkomnas av NNR som menar att det finns mycket att vinna på en större enhetlighet i riskbedömningarna mellan Sveriges kommuner.

Riskbedömning

När det gäller enhetlighet i riskbedömningar menar NNR att det finns en helt avgörande nyckel för att uppnå detta – transparens i riskbedömningar och beslut. En sådan transparens kan uppnås när företag kan jämföra den bedömda risken i sin verksamhet och sitt tillstånds- eller tillsynsbeslut med motsvarande i andra delar av Sverige. En sådan transparens förutsätter

en digitalisering av bedömnings- och beslutsverktygen. Den taxe-modell som SKL håller på att ta fram måste kopplas till ett digitalt verktyg för att möjliggöra den nödvändiga transparensen. Med god transparens får företagare och handläggare möjlighet att ifrågasätta skillnader vilket bör leda till större enhetlighet i bedömningar och beslut, samtidigt som transparensen framhäver kommuner som har en väl fungerande verksamhet och som kan tjäna som goda exempel. Utan en digitalisering befarar NNR att den nya taxemodellen inte kommer att få några starkare positiva effekter på näringslivsklimatet och konkurrenskraften, som SKL hoppas uppnå.

När det gäller beskrivningen av riskstyrd tillsyn i skriften menar NNR att det behövs förtydliganden av sambandet mellan risk och ”lokala faktorer”. NNR menar att de faktorer som starkast bör påverka riskbedömningen är graden av seriositet i den individuella verksamheten, de förebyggande åtgärder och det miljöarbete som faktiskt genomförs hos den individuella företagaren, snarare än lokala faktorer såsom exempelvis hög förekomst av vattendrag. Även branschens generella risk bör ha mindre inflytande över riskbedömningen än de individuella faktorerna i varje enskilt företag. Det ska löna sig för ett enskilt företag att uppträda och bedriva sin verksamhet på ett seriöst sätt trots att branschen i en viss kommun, förtjänt eller oförtjänt, har bedömts medföra en hög risk.

Förhands- eller efterhandsdebitering

NNR har starka invändningar mot skriftens svaga ställningstagande i frågan om fast avgift eller timavgift. Frågan tas endast upp i samband med behovsprioriterad tillsyn (U- och UH-verksamheter) vilket utgör en mindre del av de verksamheter som behandlas i skriften. NNR menar att rörlig avgift (timavgift) oftast är att föredra för alla verksamheter, särskilt eftersom den bygger förtroende mellan den kommunala tillsynen och företagarna. Som företagare är det en mycket viktig princip att endast betala till leverantörer och ta betalt av kunder, för det som man verkligen har fått eller levererat.

I den bästa av världar skulle verksamheter med ”Högt tillsynsbehov” inom behovsprioriterad tillsyn alltid få den tillsyn som planerats av kommunen i enlighet med behovsutredningen och tillsynsplanen. Tyvärr visar det sig gång på gång att det inte alltid, överallt och mot alla tillsynsobjekt går att leverera det som beslutats. Exempelvis kan faktorer som generell eller lokal personalbrist tillstöta. I dessa fall kan inte kommunen leverera det som man tagit betalt för. Efterhandsdebitering är definitivt att föredra, trots de nackdelar för kommunen som kan finnas, i form av osäkrare finansiering. I vissa fall framgår det av resonemang om återbetalning av tillsynsavgifter och/eller tillsynsskulder att kommunerna betraktar företagen som någon form av bankverksamhet som man kan låna av för att senare betala tillbaka. NNR menar att det i samhället finns en särskild sorts företag som är lämpade för denna typ av likviditetsöverbryggande och dessa är banker med tillstånd från Finansinspektionen. Övriga företag ska inte utgöra en lösning på kommunala likviditetsproblem.

När det gäller frågan om tillgång till kompetens i kommunerna saknar NNR helt en problematisering av den personalbrist som föreligger, och riskerar att förvärras framöver, i kommunerna. Om det inte finns personal att utföra alla de tillsynsuppgifter som en kommun enligt lag är skyldig att utföra måste svaret bli en prioritering med utgångspunkt i risk. NNR menar att det inte räcker att ta till instrumentet riskstyrning för U- och UH-verksamheter utan att detta måste utvidgas till C- och H-verksamheter. SKL:s skrift behöver kompletteras i detta avseende för att utgöra ett fullgott stöd för kommunerna i arbetet att uppfylla alla krav som ställs på dem i regelverken, på bästa möjliga sätt.

Utvärdering

NNR noterar att behovet av uppföljning av behovsutredningar tas upp på sidan 17 i skriften men att det är oklart vad som menas och vad som SKL menar kan följas upp. Utöver en utvärdering av behovet menar NNR att en utvärdering av miljö- respektive livsmedels-säkerheten måste göras med jämna mellanrum, för att fastställa positiva eller negativa trender som kan påverkas med justerade åtgärder. På vilket sätt och med vilken attityd tillsynen utförs är två faktorer som behöver utvärderas för att se hur de påverkar medborgarnas säkerhet. Betydelsen av utvärdering för att uppnå inte bara ett gott tillsynsresultat utan även en hög säkerhetsnivå för befolkningen, behöver framgå på ett tydligare sätt av skriften.

Summering

NNR finner att skriften skulle behöva kompletteras eller att kompletterande information skulle behöva skickas ut från SKL när det gäller riskbedömningar, efterhandsdebitering och utvärderingar.

Näringslivets Regelnämnd NNR

August Liljeqvist

Bilaga 1: NNRs remissvar med diarienummer 2017/160

Miljö- och energidepartementet
Miljöprövningsenheten
103 33 Stockholm
Att: Marie Becker

Stockholm
2018-01-08

Ert dnr
M2017/01714/Me

Vårt dnr
2017/160

Remissvar angående betänkandet Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)

Näringslivets Regelnämnd NNR har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnd remiss och anför följande;

Bakgrund

Miljötillsynsutredningen har haft uppdraget att se över tillsynen enligt miljöbalken och sanktionssystemet. Målet enligt utredningsuppdraget har varit att optimera resurserna inom tillsynsverksamheten och se till att den blir mer enhetlig och effektiv, så att miljökvalitetsmålen nås och fler miljöbrott upptäcks. Utredningen har bl.a. gått in på följande

områden: organisation, styrning, uppföljning och utvärdering, finansiering, samarbeten samt sanktionssystemet.

När det gäller konsekvenser av de förslag till ändringar som läggs fram i utredningen noterar NNR noterar med tillfredsställelse att utredningen tagit det proaktiva steget att lägga ut konsekvensutredningsarbetet på en extern konsultbyrå. Konsultbyråns utredningsuppdrag har genomförts parallellt med utredningens arbete vilket borde borga för att inte tidsbrist varit en faktor i arbetet. Utredningen har sedan med utgångspunkt i de underlag som tagits fram av konsultbyrån dragit vissa slutsatser som redovisas i utredningens kapitel 27.

Generell synpunkt

En väl fungerande tillsyn är viktig för näringslivet i Sverige och NNR anser att flera av de förslag som anges i utredningen är bra och har potential att leda till en mer enhetlig och förhoppningsvis effektiv myndighetstillsyn.

NNR vill särskilt framhäva att vi ser positivt på en utökad samverkan mellan tillsynsmyndigheterna och näringslivet och menar att näringslivet har mycket kunskap att tillföra om hur tillsynen kan utformas för att på bästa sätt bidra till hög miljö kvalitet.

NNR kommer nedan att kommentera några aspekter på utredningens förslag.

Tillsynskompetens

NNR är helt enig med utredningen om att professionen behöver stärkas. NNR menar att tillsynsyrkets attraktionskraft behöver stärkas genom att ge professionen möjlighet att möta företagarna med positiva ingångsvärden såsom: att alla företagare vill göra rätt, tills motsatsen i det individuella fallet är bevisad. NNR menar att professionens roll kan stärkas genom så enkla medel som att fakturera tillsynsavgifter i efterhand. En förhandsdebiterad tillsyn sätter inspektören i en situation där företagaren ofta är skeptisk till tillsynen från början genom misstanken om obalans mellan avgiftsnivå och servicenivå. Detta är en faktor som höjer eller sänker inspektörernas status.

När det gäller inspektörsyrkets status tror NNR att attityden (att vilja stärka företagarens vilja att göra rätt) är viktig för att förstärka den formella kompetensen. En inspektör med intresse för företagens villkor i allmänhet, och inte bara de faktorer som ska inspekteras, möter respekt från företagaren. Det finns kommuner i Sverige där man kräver företagspraktik av nya inspektörer, just för att inspektörer ska förstå exempelvis hur det fungerar i praktiken i ett jordbruk eller i en livsmedelsbutik.

Kostnadseffektivitet

Utredningen tar upp ett behov av ”ökad kostnadstäckning”. NNR menar att detta är fel fokus. Fokus bör istället ligga på att det finns en rimlig korrelation mellan avgifterna och vad som åstadkoms inom tillsynsverksamheten, kort sagt att det är kostnadseffektivt. En god kostnadstäckning i en tillsynsverksamhet som inte bidrar till hög miljö kvalitet tillför inget i sammanhanget.

Digitalisering

Digitalisering har många fördelar. NNR menar dock att digitalisering utan ökad transparens missar en avgörande del av sin potential. Digitaliseringen behöver användas till att gentemot näringslivet och andra intresserade parter redovisa de beslut som fattas och skälen till dessa.

Med hög transparens kan skillnader uppdagas och avvikande beslut ifrågasättas med målet att skillnaderna i tillämpningen av regelverken minskar.

Uppföljning och utvärdering möjliggörs genom en transparent hantering av digitaliseringen. Självklart ska inga uppgifter offentliggöras om det finns risk för att enskilda företag kan identifieras men sådana specifika uppgifter kan tas bort eller maskeras.

Gränsdragningsproblematiken när det gäller sekretess och transparens måste fortsatt diskuteras. Om flera olika parter har tillgång till databaser över avidentifierade beslut kan de rätta slutsatserna utkristalliseras.

NNR menar också att en digitalisering av tillsynsprocessen kan leda till effektivitetsvinster, som bör leda till lägre avgifter och en högre miljö kvalitet.

Ett webbaserat informationsverktyg kan användas för att stärka inspektörernas kompetens och företagets kunskap om hur reglerna tillämpas.

Avgiftsnivåer

NNR menar att avgifter ska vara proportionerliga och vilka delar avgifter består av ska framgå tydligt vid en efterhandsdebitering. Tillsynsverksamheten ska vara så effektiv att avgifterna kan hållas på en så låg nivå som möjligt. Detta hänger ihop med proportionaliteten. Med en effektiv verksamhet framstår avgifterna som rimliga för alla företagare som har en uppfattning om vad olika produktionsfaktorer såsom exempelvis personal och lokaler kostar.

Transparensen i finansieringen av myndigheternas tillsynsverksamhet har också mycket att vinna på att införa en obligatorisk efterhandsdebitering i samband med tillsynsbesök. En konsekvensbeskrivning av ett införande av efterhandsdebitering skulle förbättra utredningen avsevärt eftersom tidpunkten för debitering påverkar företagets förtroende för myndighetsutövningen. Med ett ökat förtroende från företagarnas sida bör effektiviteten i tillsynen kunna förbättras. Dessa effektivitetsvinster bör kunna kostnadsberäknas, om än med osäkerhetsfaktorer. Konsekvensutredning är ingen exakt vetenskap men tillför enligt NNRs mening ändå en stor portion kunskap som underlag för beslutsfattare.

För NNR innebär också efterhandsdebitering att företag som av olika anledningar får mycket tillsyn betalar mer än de företag som får mindre tillsyn. Om företag som får mycket tillsyn p.g.a. bedömt hög risk förstår vilka åtgärder som ska vidtas för att visa minskad risk, ökar acceptansen för varierande totala avgifter för olika företag.

Risk

Tillsynsutredningen beskriver på sidan 269 risk på följande sätt: ”Med risk avses i detta sammanhang sannolikheten för att en överträdelse ska ske och konsekvenserna för människors hälsa och miljön om detta inträffar.”

NNR menar att det finns två olika aspekter på risk som behöver tas med i sammanhanget. Dels handlar det om risken för att allvarlig miljöförstöring inträffar och dels handlar det om risken för bristande efterlevnad. I det första fallet innebär en stor verksamhet vanligtvis en högre risk än en liten verksamhet. I det andra fallet är det exempelvis tidigare överträdelser och annan information som tyder på bristande efterlevnad som bör styra riskbedömningen, inte storleken på verksamheten. För att göra den andra typen av riskbedömning kan erfarenheter från andra tillsynsenheter inom kommunen påverka bedömningen.

Angående risk vill NNR också påpeka att felsökning är ett mycket trubbigt instrument för att uppnå hög miljö kvalitet i olika branscher. Felsökning från tillsynspersonal kan i bästa fall ske någon eller några gånger per år. Nästan alla dagar på året sker ingen tillsyn/felsökning. För att även dessa dagar ska hanteras på säkrast möjliga sätt menar NNR att tillsynen måste fokusera på att inspirera företagaren att själv utöva tillsyn av sin verksamhet, att agera som myndighetens ställföreträdande tillsynsman på plats i verksamheten. Tillsynen bör i första hand, enligt NNRs mening fokusera på kunskapsspridning och förtroendeskapande. Förtroendet bör leda till att företagaren kontaktar sin myndighet vid oklarhet om miljö kvaliteten, istället för att hoppas på att det inte upptäcks vid nästa tillsynstillfälle.

NNR menar att med ett riskbaserat arbetssätt i tillsynsmyndigheterna hamnar fokus på omständigheterna i det enskilda fallet i motsats till ett fokus på vägledning av checklistor och mallar som riskerar att uppfattas som bindande. NNR anser inte att fler och utvecklade checklistor och mallar är vägen framåt. En omständighet i det enskilda fallet som NNR menar måste kunna få betydelse är befintligheten av ett väl fungerande miljöledningssystem, som alltså bör resultera i ett mindre omfattande tillsynsbehov. NNRs egen enkätundersökning från 2016 visar att tillsynsmyndigheter tar olika mycket hänsyn till tredjepartscertifiering vid bedömning av tillsynsbehov (se ytterligare information på www.kommungranskning.se).

NNR vill avslutningsvis betona att riskbedömningar måste göras på ett likvärdigt sätt i alla delar av landet för att inte problemen med stora variationer i tillämpningen av regelverken ska förvärras. NNR utgår från att det kommer att föras en dialog med näringslivet kring framtagande av metoder för riskbedömningar.

Konsekvensutredningen

NNR noterade i inledningen av detta remissvar att utredningen tagit det proaktiva steget att lägga ut konsekvensutredningsarbetet på en extern konsultbyrå. Konsultbyråns utredningsuppdrag har genomförts parallellt med utredningens arbete vilket borde borga för att inte tidsbrist varit en faktor i arbetet. Utredningen har sedan med utgångspunkt i de underlag som tagits fram av konsultbyrån dragit vissa slutsatser som redovisas i utredningens kapitel 27. Konsekvenserna för företagen redovisas dock på mindre än en halv sida. Som mest specifik är man när man skriver att ”*det kan däremot ha effekter, negativa respektive positiva för enskilda företag*”. NNR frågar sig omedelbart vilka effekter det är som avses. Dessa positiva respektive negativa effekter för enskilda företag är det som behöver framgå, för att sedan slutsatser för grupper av företag ska kunna dras.

Konsekvensutredningen måste kompletteras innan regeringen kan gå vidare med förslagen.

Sanktionssystemet

NNR menar att sanktionsskalan måste vara balanserad. Sanktionerna ska vara milda nog att användas och stränga nog att avskräcka företag från att medvetet göra fel och ta smällen.

Slutsats

NNR vill avslutningsvis än en gång trycka på betydelsen av att digitaliseringen i första hand används för att öka transparensen, dels internt och mellan tillsynsmyndigheter men också gentemot näringslivet. Digitalisering utan utökad öppen datatillgång för alla inblandade parter vore att tappa bort halva vinsten. Dock måste alltid behovet av sekretess för företagens uppgifter tas hänsyn till.

NNR finner sammanfattningsvis att underlaget och förslagen är intressanta och har potential att bidra till en ökad miljö kvalitet. Dock saknas helt en relevant konsekvensutredning och utan att en ordentlig sådan görs innan regeringen går vidare med en proposition riskerar beslut att fattas på ett bristfälligt underlag.

Näringslivets Regelnämnd NNR

August Liljeqvist