

**PM 2005 RI (Dnr 001-4464/2004)**

**Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100)**

**Remiss från Finansdepartementet**

**Remisstid 3 mars 2005**

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen ”Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn” (SOU 2004:100) överlämnas och åberopas denna promemoria.

**Föredragande borgarrådet Annika Billström** anför följande.

*Bakgrund*

Regeringen har tillkallat en utredare med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument. Den första delen av uppdraget avsåg en kartläggning av den statliga tillsynen. I den andra delen skulle utredaren lämna förslag till hur den statliga tillsynen kan göras tydligare och effektivare. Slutbetänkandet ”Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn” (SOU 2004:100) har nu framlagts. Uppdraget avsåg primärt att lämna förslag om lämpligheten av en lag om statlig tillsyn, principer för finansiering av tillsynsverksamhet samt kommunernas roll i tillsynen.

*Remisser*

Förslaget har remitterats för synpunkter till stadsledningskontoret, Stockholms Stadshus AB, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd, gatu- och fastighetsnämnden, Älvsjö stadsdelsnämnd, brand- och räddningsnämnden, socialtjänstnämnden, utbildningsnämnden och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd.

*Stadsledningskontoret* anser att den offentliga tillsynen återfinns idag i ett stort antal lagar. En allmän tillsynslag bidrar till tydlighet och effektivitet och kan därför tillstyrkas liksom det nya tillsynsbegreppet. Det är av värde att gränser dras upp för vad som är kontroll och vad som är mera allmänna ambitioner.

*Stockholms Stadshus AB* har beslutat att avstå från att inlämna remissvar och anser att utredningens förslag inte direkt berör de kommunala bolagens verksamhet.

*Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd* ställer sig positiv till att få god tillsynsvägledning av de statliga myndigheterna och få del av råd och utbildning för att fullgöra den kommunala tillsynen.

*Gatu- och fastighetsnämnden* ser positivt på tillkomsten av en särskild tillsynslag eftersom nuvarande skiftande tillämpning av vad som ingår i begreppet tillsyn kommer att begränsas. Nämnden anser att lagen anger bl.a. en lagfäst definition av vad som är tillsyn

och vad som är annan verksamhet. Nämnden tillstyrker därför förslaget om ny tillsynslag.

*Älvsjö stadsdelsnämnd* anser att utredningens förslag gällande den offentliga tillsynen får mycket liten påverkan på stadsdelsnämndens verksamhetsansvar. Nämnden svarar för en mycket begränsad del av det kommunala tillsynsansvaret. Stadsdelsnämnden instämmer i utredningens resonemang om fördelarna med att kommunerna behåller sin del av tillsynsansvaret.

*Brand- och räddningsnämnden* har begränsat sitt yttrande till att endast behandla frågan om att utfärda böter vid tillsyn. Nämnden bedömer att förfarandet med böter vid tillsyn är ett effektivt verktyg mot innehavare och ägare som inte följer brandskyddsbestämmelser. Nämnden anser att nyttan med bötesförfarandet kan överväga nackdelarna.

*Socialtjänstnämnden* anser att nivån för avgifter och ambitionsnivå för tillsynen bör bestämmas av respektive kommun och inte av staten. Kommunerna måste även fortsättningsvis kunna fastställa avgifter och nivå för tillsyn med utgångspunkt i de förhållanden som råder i respektive kommun. Varje kommun måste ges möjlighet att ta hänsyn till sina respektive förutsättningar och behov. Kommunens ansvar för tillsyn enligt alkohollagen ska inte överföras till staten. I enlighet med detta bör en grundnivå för tillsynen och kostnader för denna lämnas åt respektive kommun att avgöra.

*Utbildningsnämnden* ställer sig positiv till det nya lagförslaget. Nämnden anser om tillsynen regleras i en sammanhållen allmän tillsynslag stärks utveckling mot en mer harmoniserad syn på tillsyn. En mer distinkt definierad tillsyn innebär att skillnader i tillvägagångssätt och ingripande mellan kommuner minskas.

*Spånga-Tensta stadsdelsnämnd* viss tveksamhet mot förslaget att staten ska fastställa avgifterna. Nämndens uppfattning är att kommunerna bör kompenseras med utgångspunkt från de stora skillnaderna i kostnadsnivåerna.

*Miljö- och hälsoskyddsnämnden* anser att utredningens förslag har sådana brister att de inte kan läggas till grund för lagstiftning eller annan åtgärd utan väsentlig omarbetning. Varken lagförslaget, principerna för finansieringen av tillsynsverksamheten eller kommunernas roll i tillsynen har fått tillfredsställande lösningar. Slutbetänkandet bör därför avstyrkas.

#### *Mina synpunkter*

Tillsyn över verksamhet som huvudsakligen finansieras med allmänna medel, t ex vård, skola och omsorg, föreslås även i fortsättningen finansieras med skatter. Tillsyn som främst avser kommersiell verksamhet, t ex banker, produktsäkerhet samt sjö- och luftfart, föreslås finansieras med avgifter som täcker hela kostnaden. Staten föreslås fastställa avgifterna, även för den tillsyn som utövas av kommunerna. Syftet är att avgifterna för den kommunala tillsynen ska vara enhetliga i hela landet.

Kommunerna har tillsynsansvar inom nio politikområden, djurskydd, folkhälsa, livsmedel, lotterier, miljö- och hälsoskydd, byggnadsväsende, räddningstjänst, enskilda förskolor mm samt viss enskild verksamhet inom socialtjänst. Kommunerna föreslås bibehålla sitt tillsynsansvar inom nuvarande områden. Staten föreslås stärka styrningen och samordningen av den tillsyn som sker genom kommunerna. Detta ska säkerställas genom statligt utfärdade föreskrifter om hur tillsynen skall bedrivas och om kompetensen hos dem som skall utöva tillsynen.

Utredningen föreslår att skattefinansiering av tillsyn alltid skall övervägas då den tillsynspliktiga verksamheten i huvudsak utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande,

som till största delen är avgiftsfri för medborgarna medan avgiftsfinansiering bör tillämpas i övriga fall.

Jag instämmer i stadsledningskontorets åsikter om att det i vissa fall kan finnas skäl för avgifts finansiering vid skattefinansierade åtagande.

Jag anser också att det är angeläget att avgiftsfinansieringens andel av den kommunala tillsynen ökar baserat på principen om full kostnadstäckning.

Staden ställer sig tveksam till införandet av tillsynsböter och anser att frågan behöver utredas vidare.

Jag tar avstånd från utredningsförslaget att staten ska fastställa taxorna för den tillsyn som kommunerna genomför. Tillsynsavgifterna behöver inte vara enhetliga i hela landet för respektive sektorsområde. De organ som genomför tillsynen skall erhålla kostnadstäckning genom beslut om taxe- och avgiftsnivåer av kommunfullmäktige. Finansieringen av tillsynsverksamheten är dock inte enbart en kommunal angelägenhet. Ett statligt bidrag till verksamheten borde även kunna övervägas bland annat mot bakgrund av att det regelsystem som fastställs på EU- sträcknivå föranleder extra kostnader på kommunal nivå. Det kan finnas anledning att närmare studera skillnaderna i avgiftsnivåer mellan kommunerna.

Jag delar stadsledningskontorets uppfattning att rådgivningsverksamheten bekostas genom att dess kostnader inkluderas i avgiftsunderlaget för tillsynen. Det är dock viktigt att det av taxan klart framgår hur stor de av den som avser rådgivning respektive tillsyn.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen ”Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn” (SOU 2004:100) överlämnas och återopas denna promemoria.

Stockholm den 2 mars 2005

ANNIKA BILLSTRÖM

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## ÄRENDET

### *Bakgrund*

Regeringen beslutade i december 2000 att tillkalla en utredare med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. Arbetet skulle ske i två etapper. I ett första steg skulle en kartläggning göras av den statliga tillsynen och de problem som förekommer. I nästa etapp skulle utredaren lämna förslag till hur tillsynen kan göras tydligare och effektivare. Kommittén antog namnet Tillsynsutredningen.

I avvaktan på tilläggsdirektiv medverkade utredaren till att sprida och utbyta erfarenheterna från sitt arbete i form av seminarier och informationsmöten huvudsakligen i samarbete med berörda tillsynsmyndigheter. Genom beslut i maj 2003 fastställde regeringen tilläggsdirektivet. Detta tredje uppdrag – att pröva lämpligheten av en ny lag om tillsyn – har inrymt två deluppdrag, dels frågan om bättre samverkan och samordning inom tillsynen och dels frågan om effektivare ingripande möjligheter vid tillsyn.

### *Utredningens förslag i korta drag*

Utredningen har funnit att starka skäl hänförliga till tydlighet och effektivitet talar för en allmän lag och ett förslag till en sådan allmän tillsynslag har arbetats fram.

Kommunerna bedriver tillsyn inom nio olika samhällsområden och enligt ett 20-tal författningar. Miljötillsynen är den mest omfattande, sett såväl till antalet tillsynsobjekt som till kommunernas kostnader. Även tillsynen inom livsmedels-, djurskydds-, folkhälso- och räddningstjänstområdena är av betydande omfattning. Dagens brister och icke önskvärda variationer är möjliga att åtgärda inom ramen för ett fortsatt kommunalt ansvar. Utredningen konstaterar att ett överförande av dagens kommunala tillsynsuppgifter till länsstyrelserna inte är lämpligt. Till den kommunala tillsynens starka sidor hör att den har ett antal starka och positiva samband med andra kommunala verksamheter. De synergieffekter sambanden leder till är viktiga för de kommunala verksamheterna som helhet. Den kommunala tillsynen har en bred förankring bland kommunernas förtroendevalda och tjänstemän. Samtidigt bör staten ta ett ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna. Detta även mht. de krav som EU ställer på nationell likvärdighet

Möjligheter för en kommun att tillsammans med en eller flera andra kommuner söka effektivast möjliga organisation för sin tillsyn, utöver kommunallagens bestämmelser om gemensam nämnd och kommunalförbund, bör införas på samtliga tillsynsområden.

Den tillsyn som utövas av stat och kommun kostade år 2000 mellan 4 och 5 mdkr. Sedan dess har kostnaderna ökat. Särskilt gäller detta tillsynen inom miljöområdet. Drygt hälften av de totala kostnaderna finansieras med skattemedel och återstoden med avgifter från tillsynsobjekten.

Utredningen föreslår att skattefinansiering av tillsyn alltid skall övervägas då den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande, dvs. i huvudsak är avgiftsfri för medborgarna. Avgiftsfinansiering bör tillämpas i övriga fall. Utredningen ser det som angeläget att avgiftsfinansieringens andel av den kommunala tillsynen ökar baserad på principen om full kostnadstäckning. Vidare bör avgifterna inom ett och samma tillsynsområde vara enhetliga i alla delar av landet. Mot bakgrund av detta

föreslår utredningen att staten ges rätten att fastställa vilka avgifter som skall gälla i den kommunala tillsynen.

En gemensam katalog med ingripandemöjligheter, som alla tillsynsorgan bör kunna få möjlighet att använda vid sin tillsyn har föreslagits. Katalogen skall ge utrymme både för ändamålsenliga och nyanserade ingripanden. Den innehåller ett antal nya och gamla ingripandemöjligheter. En nyhet är en lagreglerad möjlighet att i vissa fall avstå från ingripande. En annan nyhet är anmärkning vid mindre överträdelser, som ersätter ett antal oförbindliga påpekanden. En ny mildare form av påtalande är varning, som kan ersätta återkallelse och förbud. Ett nytt instrument är tillsynsboten som komplement till anmärkning och varning. De traditionella tillsynsverktygen förbud, återkallelse och åtgärdsförelägganden bibehålls. Utredningen föreslår en allmän översyn av vitesinstitutet.

Tillsynslagen appliceras successivt genom att det varje enskild sektorslag anges om och i vilka delar tillsynslagen gäller för just det tillsynsområdet.

Utredningen preciserar begreppet tillsyn och begränsar det till att gälla huruvida lagar och andra föreskrifter följs. Detta skall dock inte utesluta främjande och förebyggande insatser eller att rådgivning och information kan ges i nära anslutning till tillsynen.

## REMISSER

Förslaget har remitterats för synpunkter till stadsledningskontoret, Stockholms Stadshus AB, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd, gatu- och fastighetsnämnden, Älvsjö stadsdelsnämnd, brand- och räddningsnämnden, socialtjänstnämnden, utbildningsnämnden och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 31 januari 2005 har i huvudsak följande lydelse.

### *Nytt tillsynsbegrepp och en allmän tillsynslag*

Utredningens förslag berör den kommunala sektorn som huvudman för verksamheter som är föremål för statlig tillsyn samt ansvaret för den kommunala tillsynen och dess finansiering. Den offentliga tillsynen återfinns idag i ett stort antal lagar. En allmän tillsynslag bidrar till tydlighet och effektivitet och kan därför tillstyrkas liksom det nya tillsynsbegreppet. Det är av värde att gränser dras upp för vad som är kontroll och vad som är mera allmänna ambitioner.

### *Kommunal tillsyn*

Stadsledningskontoret ansluter sig till utredningen uppfattning att den kommunala tillsynen skall bevaras. Kännedomen om lokala förhållanden och beslutsfattande genom förtroendevalda ger förutsättningar för effektiv och väl förankrad tillsyn. De ev. brister som kan föreligga kan åtgärdas inom ramen för ett fortsatt kommunalt ansvar. Stadsledningskontoret finner därför, i likhet med utredningen, att ett överförande av kommunala tillsynsuppgifter till länsstyrelserna inte är motiverat.

Även det faktum att tillsynen inom vissa områden kombineras med vägledning och information för undvikande av åtgärder vid tillsyn talar för en fortsatt kommunal tillsyn.

### *Avgifter*

Utredningen uppskattar kostnaderna för statlig och kommunal tillsyn till mellan fyra och fem mdkr. för år 2000. En ökning har skett därefter främst inom miljöområdet. Drygt hälften av de totala kostnaderna finansieras med skattemedel och återstoden med avgifter från tillsynsobjekten. Utredningen föreslår att skattefinansiering av tillsyn alltid skall övervägas då den tillsynspliktiga

verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande, dvs. i huvudsak är avgiftsfri för medborgarna medan avgiftsfinansiering bör tillämpas i övriga fall. Stadsledningskontoret vill hävda, i motsats till utredningen, att det även vid skattefinansierade åtaganden i vissa fall kan finnas skäl för avgiftsfinansiering då en sådan ordning bl.a. skapar ett ökat ansvarsmedvetande hos tillsynsobjekten för att verksamheten sköts enligt gällande föreskrifter. Hur full kostnadstäckning skall kunna uppnås om tillsynen är anslagsfinansierad har icke närmare klarlagts.

Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning att det är angeläget att avgiftsfinansieringens andel av den kommunala tillsynen ökar baserat på principen om full kostnadstäckning.

Stadsledningskontoret tar bestämt avstånd från utredningsförslaget att staten ska fastställa taxorna för den tillsyn som kommunerna genomför. Stadsledningskontoret delar således inte utredningens uppfattning att tillsynsavgifterna behöver vara enhetliga i hela landet för resp. sektorsområde. De organ som genomför tillsynen skall erhålla kostnadstäckning genom beslut om taxe- och avgiftsnivåer av kommunfullmäktige. Stadsledningskontoret ser det som väsentligt att kostnader för rådgivning och information inkluderas i avgiftsunderlaget för tillsynen.

Utredningen fäster stor vikt vid principen om att motprestation bör erhållas från samhällets sida då finansieringen helt eller delvis skall ske med avgifter. Avgiften bör därför uppvisa ett kostnadssamband med den verksamhet som samhället tillhandahåller de betalande. Stadsledningskontoret vill hävda att ett alltför strikt krav på motprestation leder till att en målstyrd tillsynsverksamhet försvåras då det relateras till varje enskilt tillsynsobjekt. Det bör snarare gälla hela kollektivet av tillsynsobjekt inom ett verksamhetsområde. Att konstruera individuella tariffer efter motprestationens innehåll och kvalitet kan utan tvekan leda till tung och onödig byråkratisering av tillsynsförloppet. Det kan vidare förutsättas att en utjämning sker över tid.

#### *Tillsynen och EG-rätten*

En mer utförlig analys krävs av den inverkan som utredningen anser att EG-rätten ger. Möjligen görs denna analys utifrån varje tillsynsområde och i förhållande till den sektorslag som styr verksamheten. Förutsättningarna för att utöva tillsyn måste vara att svensk rätt är i överensstämmelse med EG-rätten. Detta ansvar åvilar i första hand regeringskansliet att uppfylla eftersom där finns det övergripande kunskapen om nya regler som påverkar tillsynen i Sverige. Att anse att varje tillsynsmyndigheten ska ha den kunskapen kan inte vara effektivt. Det bör övervägas om inte detta ansvar bör regleras i 5 § tillsynslagen och vara en del av tillsynsvägledningen. Även de krav EU ställer på Sverige när det gäller viss tillsyn gör att nationell likvärdighet även i de kommunala tillsynsverksamheterna måste kunna garanteras på ett rimligt sätt. Detta kan ske genom utökade möjligheter för staten att utfärda föreskrifter och tillsynsvägledning inom de kommunala tillsynsområdena så att icke önskvärda variationer kan utjämnas. En sådan ordning bör eftersträvas men denna får inte drivas så långt att det kommunala handlingsutrymmet i tillsynen helt elimineras. Likformighet över landet och lokal variation efter lokala förhållanden måste vägas mot varandra. Mot bakgrund av bristande resurser måste således möjligheter förefinnas att styra tillsynsverksamheten mot de områden där tex. störst mest miljö- och hälsoskyddsnytta kan uppnås.

#### *Ingripandekatalog*

Utredningen föreslår en gemensam katalog med ingripandemöjligheter som i princip alla tillsynsorgan bör kunna få möjlighet att använda vid sin tillsyn. Katalogen skall ge utrymme både för ändamålsenliga och nyanserade ingripanden. En nyhet är anmärkning vid mindre överträdelser, som ersätter diverse oprecisa uttalanden, erinringar och kritik. Utökade möjligheter föreslås att ersätta återkallelse och förbud med en varning. Tillsynsbot är en nyhet avsedd att vara ett komplement till anmärkning och varning och skall syfta till att nyansera dessa ingripanden. De traditionella tillsynsverktygen såsom att besluta om återkallelse eller förbjuda en verksamhet liksom möjligheten till åtgärdsförelägganden av olika slag bibehålls. För vitesinstitutet föreslås en allmän översyn. Stadsledningskontoret tillstyrker i allt väsentligt de framlagda förslagen då de bidrar till ökad klarhet och effektivitet i tillsynsarbetet. Samtidigt bör dock påpekas att gränssnitten mellan

olika åtgärder och de formella förfarandena vid tillämpningen av katalogen kan behöva preciseras.

Utredningen anför att den nya lagen bör införas successivt genom att det i varje sektorslag anges om och i vilka delar tillsynslagen skall gälla för resp. sektorsområde. I den mån lagen görs tillämplig på kommuner och landsting/regioner som tillsynsobjekt vill stadsledningskontoret erinra om den kritik, som framförts mot att sanktionsavgifter, viten och tillsynsbot kan riktas mot kommuner.

Kompletterande bestämmelser alternativt utredning om behovet av bestämmelser bör ske vad avser tillsynslagen i förhållande till de krav personuppgiftslagen ställer t.ex. vad avser uppgifter i tillsynsrapporter. Samma sak gäller tillämpningen av sekretesslagen vid tillsyn. Särskilt gäller detta upprätthållandet av sekretesslagens lagens bestämmelser vid samordnad och samverkande tillsyn.

**Stockholms Stadshus AB** har den 8 februari 2005 beslutat att avstå från att inlämna remissvar. De anser att utredningens förslag inte direkt berör de kommunala bolagens verksamhet.

**Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd** beslutade den 27 januari 2005 i enlighet med följande.

- Att avslå förvaltningens förslag till beslut
- Att som svar på remissen till Finansroteln överlämna och återopla nedan anförandetext
- Att paragraferna förklaras omedelbart justerade

*Reservation* anfördes av ledamöterna *Jonas Nilsson* (m), *Gunnel Laufke* (m), *Sonja Gräns* (m), vice ordförande *Pär Hommerberg* (fp) samt ledamöterna *Maj-Britt Åkesson* (fp) och *Torbjörn Andring* (kd) till förmån för eget förslag till beslut enligt följande.

Frågan om likabehandling av offentliga och privata aktörer är av största betydelse. Att låta vissa aktörer (offentliga i det här fallet) slippa tillsynsavgift, samtidigt som privata bolag förväntas betala rimmar illa med en rättssäker och objektiv myndighetsutövning.

Med tanke på hur stor andel av den skattefinansierade verksamheten som idag bedrivs av privata aktörer kan vi konstatera att utredningen brister i sin analys. Skolkök ska inte behandlas olika beroende på om de drivs på entreprenad eller av kommunen. Moderaterna vill se konkurrensneutrala lösningar där enskilda näringsidkare inte belastas med avgifter som det offentliga slipper. Det är också viktigt att lyfta upp ansvarfrågan för tillsynen. Det finns anledning att ifrågasätta om politiska organ är lämpligast att handla tillsynsärenden med tillhörande vitesbeslut. Tillsynsverksamheten innehåller en betydande del av rättstillämpningen vilket förutsätter en objektiv och oberoende tillämpning av rättsreglerna som dessutom bör vara lika över hela riket. Lokala politiska nämnder är inte i alla avseende bäst skickade att ansvara för en sådan rättstillämpning, vilket kan skada medborgarnas förtroende för hela tillsynsverksamheten.

**Maria-Gamla stans stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande, daterat den 27 januari 2005 har i huvudsak följande lydelse.

#### *Sammanfattning*

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden överlämnar och återopar förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande.

### *Ärendets beredning*

Ärendet har handlagts i förvaltningschefens stab.

### *Maria- Gamla stans förvaltnings tjänsteutlåtande*

Utredningen "Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn" berör i hög grad miljötillsyn, livsmedels- och djurskyddstillsyn och tillsyn av räddningstjänst. Mot bakgrund av att dessa områden inte omfattar stadsdelsförvaltningens kompetensområde lämnas inga synpunkter inom dessa verksamhetsgrenar.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har ett gemensamt ansvar för tillsynen av socialtjänsten i kommunerna. Länsstyrelserna ansvarar för den löpande operativa tillsynen på regional nivå medan Socialstyrelsen har ett övergripande nationellt ansvar.

När det gäller tillståndspliktig enskild verksamhet (för barn och ungdomar, psykiskt funktionshindrade, för vuxna, för äldre och funktionshindrade) är det kommunen som har det primära tillsynsansvaret och Länsstyrelsen har en mer tillsynsvägladande roll. För socialtjänstverksamhet som fullgörs via entreprenadavtal har Länsstyrelsen tillsynsansvar som för all verksamhet inom socialtjänsten.

I och med att stadsdelsnämndens tillsynsansvar endast berör tillståndspliktig enskild verksamhet torde de förslagna förändringarna i utredningen inte påverka stadsdelsnämndens arbete i någon större omfattning. Förvaltningen ställer sig positiv till att få god tillsynsvägladning av de statliga myndigheterna och få del av råd och utbildning för att fullgöra den kommunala tillsynen.

**Gatu- och fastighetsnämnden** beslutade den 30 december 2004 i enlighet med följande

Gatu- och fastighetsnämnden anser att de bedriver ingen sådan tillsyn som berörs av utredningen. Däremot är vissa av nämndens verksamheter utsatta för nu aktuella slag av statligt reglerad kommunal tillsyn. Framförallt handlar det om tillsyn rörande miljö och räddningstjänst.

**Gatu- och fastighetskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 25 januari 2005 har i huvudsak följande lydelse.

### *Gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande*

I Tillsynsutredningens i februari 2002 presenterade delbetänkande Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14), redovisade utredningen en kartläggning av den statliga tillsynen och en analys av de problem som förekommer inom tillsynen.

Delbetänkandet remitterades till bl a Stockholms stad. Något yttrande lämnades inte av kommunstyrelsen utan ärendet avskrevs.

I det nu aktuella slutbetänkandet lämnas som nämnts förslag inom tre områden.

### Kommunernas roll i tillsynen

I regeringens tilläggsdirektiv till utredningen sägs bl.a. följande.

”Utredaren skall analysera de för- och nackdelar som dagens kommunala ansvar för vissa statliga tillsynsuppgifter medför. Utredaren skall redovisa de effekter som skulle uppstå om de kommunala tillsynsuppgifterna eller delar av dem fördes över till länsstyrelserna och lämna förslag till en framtida organisering.”

Uppdraget gäller således kommunernas roll som utövare av statlig tillsyn (tillsynsmyndigheter), inte den statliga tillsyn som utövas över de verksamheter kommunerna bedriver.

Enligt utredningens inventering utövar kommunerna i dag tillsyn inom följande samhällsområden:

- Djurskydd



- Folkhälsa
- Livsmedel
- Lotterier och automatspel
- Miljö-, hälso- och strålskydd
- Byggnadsväsende
- Räddningstjänst
- Enskilda förskolor m.m.
- Viss enskild verksamhet inom socialtjänsten

Gatu- och fastighetsnämnden bedriver ingen sådan tillsyn som berörs av utredningen. Där- emot är vissa av nämndens verksamheter utsatta för nu aktuella slag av statligt reglerad kommu- nal tillsyn. Framförallt handlar det om tillsyn rörande miljö och räddningstjänst.

Gatu- och fastighetskontoret har ingen anledning att ifrågasätta utredningens uppfattning att kommunerna bör bibehålla sitt tillsynsansvar inom nuvarande områden.

#### *Finansiering av offentlig tillsyn*

Utredningen uppskattar i delbetänkandet att kostnaderna för den tillsyn som utövas av stat och kommun år 2000 uppgick till mellan fyra och fem miljarder kronor. Sedan dess har kostnaderna ökat. Särskilt gäller detta tillsynen inom miljöområdet. Drygt hälften av de totala kostnaderna uppges finansieras med skattemedel och återstoden med avgifter från tillsynsobjekten.

Utredningen föreslår att skattefinansiering av tillsyn alltid skall övervägas då den tillsynsplikti- ga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande, dvs. i huvudsak är avgiftsfri för medborgarna. Avgiftsfinansiering bör tillämpas i övriga fall. För de fall tillsynen ska finansieras med avgifter föreslår utredningen att avgiftskonstruktioner, och de avgifter som blir följden i det enskilda fallet, bör ha som mål att uppfylla samtliga nedanstående krav.

- Vara statsrättsligt acceptabel och ha stöd i lag.
- Vara i enlighet med internationella åtaganden.
- Ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.
- Motsvaras av en tydlig motprestation från tillsynsorganets sida.
- Stödja syftet med tillsynen och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorgan och ob- jektsansvariga.
- Vara konkurrensneutral och upplevas som rimligt rättvis av betalarna.
- Inte på andra sätt oavsiktligt vara hämmande för tillsedd verksamhet i fråga.
- Vara enkel, lättbegriplig och förutsebar för de objektsansvariga.
- Innebära låga kostnader för tillsynsorganets administration.
- Beakta avgiftskonstruktioner för ”närliggande områden”.

Den kommunala tillsynen bör enligt utredningen följa samma principer för skatte- respektive avgiftsfinansiering som de som utövas av statliga myndigheter. Utredningen ser det som angelä- get att avgiftsfinansieringens andel av den kommunala tillsynen ökar. Detta bör i första hand ske genom att avgiftskonstruktionerna baseras på principen om full kostnadstäckning. Vidare bör enligt utredningen avgifterna inom ett och samma tillsynsområde vara enhetliga i alla delar av landet. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att staten, eller närmare bestämt regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (§ 34 i föreslagen Tillsynslag), ges rätten att fast- ställa vilka avgifter som ska gälla i den kommunala tillsynen.

Gatu- och fastighetskontoret, som själv agerar för att ”våra” avgifter i tillämpliga fall sätts i nivå med eller nära självkostnaden, har under vissa förutsättningar ingen anledning att motsätta oss avgiftsjusteringar i riktning mot självkostnadstäckning för olika myndigheters tillsynsverk- samhet som inte ska skattefinansieras.

I sammanhanget ska beaktas att kostnadstäckningen inom de kommunala myndigheternas tillsynsverksamheter enligt utredningens delbetänkande låg på endast 25-35 %. De sammanlagda kostnaderna för de kommunala tillsynsverksamheterna uppskattas ligga på drygt två och en halv miljarder kronor per år. Här återfinns bl a den kommunala miljötillsynen – det största och antag- ligen snabbast växande kommunala tillsynsområdet. En ökning av avgifterna för att helt täcka dessa kostnader skulle komma att få konsekvenser för bl a berörda företags konkurrensförmåga.

Vi anser att en av förutsättningarna för ökad avgiftsfinansiering av tillsyn måste vara att det är fråga om verklig tillsyn med klart angivna och välmotiverade ändamål. Annan verksamhet hos tillsynsorganen bör inte medges avgiftsfinansiering utan i stället – på samma sätt som utredningen föreslår för tillsyn av skattefinansierade samhällsåtaganden - skattefinansieras. Vi instämmer i utredningens uppfattning att berörda tillsynsobjekt måste ges möjlighet att lämna synpunkter vid utformningen av avgiftssystemet.

Vi kan inte heller oreserverat godta vilka så kallade självkostnader som helst. Det ska beaktas att det här är fråga om myndighetsutövning och att de avgiftsskyldiga inte kan välja någon effektivare och billigare alternativ tillsynsmöjlighet. Att genom statliga beslut garantera myndigheterna självkostnadstäckning via tillsynsavgifter som de granskade verksamheterna tvingas betala ställer höga krav på att myndigheten inte lägger ner ett orimligt omfattande eller dyrbart tillsynsarbete.

Om principen om full kostnadstäckning nu ska fastslås som mål för statsmakernas avgiftsbeslut, måste detta även kopplas till en skärpt kontroll och styrning av kostnadseffektiviteten i alla berörda både statliga och kommunala myndigheters tillsynsverksamhet. Det måste också skapas system och garantier för att avgifterna från denna myndighetsverksamhet inte används för andra ändamål.

I sammanhanget kan nämnas att vi i tidigare sammanhang, när vi gavs tillfälle att granska förslag till revidering av taxa för miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet enligt miljöbalken, fann att förslaget i fråga om naturreservaten var både alltför dyrbart och kontraproduktivt. Vi ifrågasatte även storleken på tillsynsavgiften för väganläggning.

Den sistnämnda avgiften infördes fr.o.m. 1999 och sattes då direkt till 800 000 kr/år utan någon som helst motivering och helt utan samråd med stadens väghållningsansvariga. I taxan, vars vägtillsynsavgift numera uppgår till 1 060 000 kr/år, finns fortfarande inte heller några som helst kvalitetskrav på vägtillsynen, dess omfattning, vad den ska avse mm.

Med utredningens förslag synes tillsynen av både naturreservat och vägar framgent hamna i kategorin skattefinansierad i stället för avgiftsfinansierad tillsyn.

#### *Innehåll i en ny, allmän tillsynslag*

Utredningen jämför för- och nackdelar med att samla de grundläggande bestämmelserna för all tillsyn i en ny allmän tillsynslag eller att likformigt ändra i samtliga sektorslagar. Utredningen anser att tillsynens tydlighet och effektivitet blir bäst med en allmän tillsynslag. Ett förslag till en sådan lag redovisas.

Innan lagen kan börja tillämpas måste dock enligt utredningen alla sektorslagar granskas i förhållande till bestämmelserna i den nya tillsynslagen. Detta är ett omfattande arbete som föreslås genomföras stegvis.

Gatu- och fastighetskontoret ser positivt på tillkomsten av en särskild tillsynslag eftersom nuvarande skiftande tillämpning av vad som ingår i begreppet tillsyn kommer att begränsas. Lagen anger bl.a. en lagfäst definition av vad som är tillsyn och vad som är annan verksamhet. Vi tillstyrker därför förslaget om ny tillsynslag.

**Älvsjö stadsdelsnämnd** beslutade den 30 december 2004 i enlighet med följande.

Nämnden anser att utredningens förslag gällande den offentliga tillsynen får enligt förvaltningens bedömning mycket liten påverkan, om ens någon, på stadsdelsnämndens verksamhetsansvar. Stadsdelsförvaltningen lämnar därför endast principiella synpunkter på utredningen.

**Älvsjö stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande, daterat den 28 december 2004 har i huvudsak följande lydelse.

#### *Sammanfattning*

Regeringen beslutade i september 2000 att ge en utredare uppdraget att utreda hur den statliga tillsynen bl a kan göras tydligare och effektivare. Utredningens slutbetänkande har nu överlämnats, vilken har remitterats till staden. Kommunstyrelsen har i sin tur underremitterat betänkandet till bl a Älvsjö stadsdelsnämnd.

#### *Ärendets beredning*

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom planerings- och utvecklingsavdelningen.

På grund av remissens omfattande material bilägges endast en sammanfattning av utredningen detta tjänsteutlåtande. Det kompletta materialet finns att tillgå hos förvaltningens nämndsekreterare.

#### *Älvsjö stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande*

Stadsdelsnämnderna svarar för en mycket begränsad del av det kommunala tillsynsansvaret. I jämförelse med exempelvis miljö- och hälsoskyddsnämndens ansvar som tillsynsmyndighet och prövningsmyndighet enligt miljöbalken svarar den offentliga tillsynen för en mycket liten del av stadsdelsnämndernas verksamhetsansvar.

Av detta följer att de förslag till åtgärder som utredningen redovisar inte berör stadsdelsförvaltningen i någon större omfattning så vitt förvaltningen kan bedöma. Utifrån denna omständighet avger förvaltningen enbart principiella synpunkter på utredningen.

En principiell synpunkt på Tillsynsutredningens slutbetänkande är, vad gäller finansieringen av den offentliga tillsynen, att den föreslagna principen om en avgiftskonstruktion som baseras på full kostnadstäckning förefaller vara rimlig. Att sedan avgifterna ska vara enhetliga i alla delar av landet är en annan sak. Med detta menas att kommunernas kostnader för att utöva sitt tillsynsansvar kan variera och som en konsekvens att detta bör även avgifterna kunna vara differentierade kommunerna emellan. Därmed bör inte heller staten ta beslut om avgifter för den kommunala tillsynen.

I övrigt kan sägas att stadsdelsförvaltningen instämmer i utredningens resonemang om fördelarna med att kommunerna behåller sin del av tillsynsansvaret. Visserligen pekar utredningen på problemet att vissa kommuner är för små för att kunna säkerställa en fungerande tillsyn, men i och med att utredningen föreslår åtgärder som möjliggör att mindre kommuner kan samarbeta om detta bör problemet kunna lösas.

**Brand- och räddningsnämnden** beslutade den 10 februari 2005 i enlighet med följande

Brand- och räddningsnämnden beslutar att godkänna förvaltningens remissvar utan eget ställningstagande.

**Brandförsvarets** tjänsteutlåtande, daterat den 2 februari 2005 är av i huvudsak följande lydelse.

#### *Sammanfattning*

På grund av den förhållandevis korta remisstiden har brandförsvaret begränsat sitt yttrande till att endast behandla frågan om att utfärda böter vid tillsyn.

Brandförsvaret bedömer att förfarandet med böter vid tillsyn är ett effektivt verktyg mot innehavare och ägare som inte följer brandskyddsbestämmelser.

Brandförsvaret anser att nyttan med bötesförfarandet kan överväga nackdelarna.

#### *Ärendets beredning*

Avdelningen för brand och riskteknik har, såsom sakkunnig inom området tillsyn enligt lag om skydd mot olyckor (LSO) och lag om brandfarlig och explosiv vara (LBE), tilldelats uppgiften att utarbeta remissvaret.

#### *Bakgrund*

Regeringen har genom tillsynsutredningen utarbetat ett förslag till tillsynslag. Lagen ska reglera all tillsyn på nationell, regional och lokal nivå. Övergripande delar i lagförslaget som berör brandförsvarets tillsyn är:

- Definition av tillsynsbegreppet. All tillsyn blir en kontroll av att tillsynsobjekten uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift
- Lagen påbjuder en större samverkan och samordning mellan:
  - olika tillsynsorgan
  - kommuner
  - stat och kommun
- En årlig tillsynsplan ska upprättas
- Ger tillsynsorganet rätt till tillträde och rätt att ta del av upplysningar
- Anmärkningar och varningar kommer att förenas med en tillsynsbot. Bötessumman kan variera mellan 1 000 - 100 000 kr. Tillsynsboten tillfaller staten.
- Staten föreslås fastställa vilken avgift som ska gälla vid den kommunala tillsynen.

#### *Stockholms brand- och räddningsförvaltning tjänsteutlåtande*

Utredningen är omfattande och berör stora delar av brandförsvarets tillsynsverksamhet. Vissa av förslagen såsom: definitionen av tillsyn, samordning med andra organ, bötesförfarandet och förfarandet att staten bestämmer tillsynsavgiften, är oprövade för brandförsvaret.

På grund av den förhållandevis korta remisstiden har brandförsvaret begränsat sitt yttrande till att endast behandla frågan om tillsynsböter.

Brandförsvaret bedömer att förfarandet med böter vid tillsyn är ett effektivt verktyg mot innehavare och ägare som inte följer brandskyddsbestämmelser.

Böter vid tillsyn är en komplex fråga som t.ex. kan rendera problem avseende arbetsmiljöfrågor för tillsynsförrättare som utför tillsynen.

Brandförsvaret har traditionsenligt förknippats som en hjälpande och humanitär organisation och har ett gott förtroende i samhället. Detta förtroende kan försvagas om medborgarna ser brandförsvarets personal som "brandpolis". Detta kan i framtiden bli en komplicerande aspekt vid t.ex. räddningsinsatser, genom att viktig säkerhetsinformation undanhålls brandförsvarets personal. I värsta fall kan innehavare/ägare tveka att larma brandförsvaret vid en nödsituation på grund av att de är rädda för att bli bötfällda.

Brandförsvaret anser att nyttan med bötesförfarandet kan överväga nackdelarna. En förutsättning för bötesförfarande är att staten tydligt definierar vad som är bötesgrundande förseelser.

**Socialtjänstnämnden** beslutade den 28 januari 2005 i enlighet med följande

1. Socialtjänstnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.
2. Tjänsteutlåtandet överlämnas till kommunstyrelsen.

*Reservation* anfördes av vice ordföranden *Peter Lundén-Welden m.fl.* (m), ledamöterna *Ann-Katrin Åslund m.fl.* (fp) och ledamoten *Désirée Petrus Engström* (kd) mot nämndens beslut till förmån för sitt eget förslag enligt följande.

1. Socialtjänstnämnden beslutar att delvis godkänna förvaltningens förslag till beslut.
2. Därutöver anføres följande.

Nivån för avgifter och ambitionsnivå för tillsynen bör bestämmas av respektive kommun och inte av staten. Kommunerna måste även fortsättningsvis kunna fastställa avgifter och nivå för tillsyn med utgångspunkt i de förhållanden som råder i respektive kommun. Varje kommun måste ges möjlighet att ta hänsyn till sina respektive förutsättningar och behov.

Kommunens ansvar för tillsyn enligt alkohollagen ska inte överföras till staten. I enlighet med detta bör en grundnivå för tillsynen och kostnader för denna lämnas åt respektive kommun att avgöra.

**Socialtjänstförvaltningens** tjänsteutlåtande, daterat den 28 januari 2005 är av i huvudsak följande lydelse.

#### *Sammanfattning*

Tillsynsutredningen har haft i uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras tydligare och effektivare för att få bättre kontroll och genomförande av demokratiskt fattade beslut. Socialtjänstnämnden ansvarar för tillståndsgivning av serveringstillstånd för spritdrycker, vin och öl enligt alkohollagen samt svarar för tillsyn av serveringsställen. Förvaltningens erfarenheter av tillsyn begränsar sig således till detta område.

#### *Socialtjänstförvaltning tjänsteutlåtande*

Av utredningen framgår att kommunerna utövar tillsyn inom följande samhällsområden: Djurskydd, folkhälsa, livsmedel, lotterier och automatspel, miljö-, hälso- och strålskydd, byggnadsväsende, räddningstjänst, enskilda förskolor m.m. samt viss enskild verksamhet inom socialtjänsten. Tillsynen regleras i olika sektorslagar.

Ansvar för tillsyn inom en normalkommun ligger på ett flertal olika nämnder och förvaltningar och den tillsyn kommunerna normalt utövar utgör en begränsad del av respektive nämnds ansvarsområde.

Socialtjänstnämnden ansvarar för tillståndsgivning av serveringstillstånd för spritdrycker, vin och öl enligt alkohollagen samt svarar för tillsyn av serveringsställen. Alkohollagen uppställer inga särskilda krav för hur tillsynsorganisationen ska se ut. Kommunfullmäktige beslutar om avgifter för tillsynen som tas ut av de restauranger som har serveringstillstånd. Förvaltningens erfarenheter av tillsyn begränsar sig således till detta område.

Förvaltningen anser att formerna för den tillsyn enligt alkohollagen som nämnden svarar för fungerar utmärkt. Nämnden är oberoende i förhållande till tillsynsobjekten och verksamheten är tillräckligt stor för att kunna hålla en hög kompetens. Utredningen har prövat om det kommunala ansvaret för kommunala tillsynsuppgifter ska överföras till staten men funnit att bland annat de starka sambanden med andra kommunala verksamheter gör en överföring olämplig. Förvaltningen delar utredningens uppfattning att det inte finns någon anledning att överföra kommunens ansvar för denna uppgift till staten.

Utredningen föreslår att staten bör ta ett tydligare ansvar för styrningen av de tillsynsuppgifter vilka idag ligger på kommunerna bland annat utifrån EU:s krav på vissa former av tillsyn som gör att nationell likvärdighet i utövandet av den kommunala tillsynen måste kunna garanteras. Detta innebär bland annat att avgifterna inom ett och samma tillsynsområde ska vara enhetliga i alla delar av landet. Förvaltningen tillstyrker detta förslag. Olika kommuner har idag olika ambitionsnivåer och olika kostnader. En grundnivå för tillsynen och kostnader för denna bör regleras

av staten. Detta är för övrigt i linje med hur förvaltningen arbetar idag då man samverkar med Göteborg och Malmö i tillståndsfrågor utifrån alkohollagen. Förvaltningen förutsätter att avgifts-sättningen utformas så att kommunerna har möjlighet att få ersättning för sina kostnader enligt självkostnadsprincipen i kommunallagen.

**Utbildningsnämnden** beslutade den 17 februari 2005 i enlighet med följande.

Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remiss om ”Tillsyn- förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn”.

*Reservation* mot utbildningsnämndens beslut anfördes av vice ordförande *Jan Björklund m fl* (fp), ledamot *Mikael Söderlund m fl* (m) och ledamot *Nina Eklund* (kd) enligt följande.

Vi reserverar oss mot nämndens beslut då vi yrkade att nämnden skulle besluta att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

**Utbildningsförvaltningens** tjänsteutlåtande den 4 januari 2005 är av i huvudsak följande lydelse.

#### *Sammanfattning*

Tjänsteutlåtandet innehåller förvaltningens synpunkter på remiss om ”Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.” Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens lagförslag.

#### *Ärendets beredning*

Ärendet har beretts i samarbete mellan förvaltningsavdelningens tre enheter.

#### *Utbildningsförvaltning tjänsteutlåtande*

Tillsynskommitténs kartläggning och lagförslag berör endast i begränsad omfattning utbildningsförvaltningens verksamhetsområden. Det område som berörs är förvaltningens tillsyn av enskilt driven verksamhet som omfattar cirka 650 enskilt drivna enheter. Tillsynen verkställs dels genom inspektion och dels som en följd av klagomål.

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till det nya lagförslaget. Om tillsynen regleras i en sammanhållen allmän tillsynslag stärks utveckling mot en mer harmoniserad syn på tillsyn. En mer distinkt definierad tillsyn innebär att skillnader i tillvägagångssätt och ingripande mellan kommuner minskas.

Tillsyn består av två moment, granskning och ingripande. Tillsyn är en förebyggande åtgärd genom att den medverkar till ökad efterlevnad av reglerna inom den tillsynspliktiga verksamheten. Förvaltningen vill betona att ingripanden i tillsyn inte primärt har ett bestraffande syfte. Det har även en framtidsytande funktion. Ingripanden kan således ha två syften; att tillrättavisa sådant som har skett och att rätta till för framtiden.

Lagens förslag på nya, mer trappstegslika sanktionsmöjligheter, breddar möjligheten till mer nyanserade ingripanden och därmed ökade möjligheter för tillsynsobjekten att kunna rätta till felaktigheter på ett tidigare stadium.

Vidare ser förvaltningen ett stort värde i att enas om definitioner av tillsynsbegreppen i en lagtext. Det är av vikt att tillsynsorganet har en oberoende ställning så att tillsyn särskiljs från rådgivning.

Förvaltningen menar även att lagförslagets ökade krav på samverkan mellan kommunens närliggande tillsynsorgan är bra. När det gäller tillsyn av enskilt driven verksamhet är tillsynsorganen få. Utöver utbildningsförvaltningens tillsyn berörs räddningstjänsten (brandskydd) samt miljöskydd (t.ex. ventilation).

Utbildningsförvaltningen konstaterar att utredningens förslag inte innebär några förskjutningar av ansvarig tillsynsmyndighet mellan stat och kommun.

**Spånga-Tensta stadsdelsnämnd** beslutade den 25 januari 2005 i enlighet med följande.

Stadsdelsnämnden beslutar att som svar på remissen om tillsynsutredningens slutbetänkande: Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU:100) överlämna detta utlåtande.

Det finns starka skäl för en ny, allmän lag om tillsyn. Vikten av utökad samverkan och samordning mellan de myndigheter och samhällsorgan som utför tillsyn lyfts fram. En gemensam katalog med ingripandemöjligheter för i princip alla tillsynsorgan föreslås. I lagförslaget ges tillsyn en ny och något snävare definition som betonar kontroll och granskning. Det betonas också att den som ska utöva tillsyn ska vara fristående från den verksamhet som omfattas av tillsynen. Tillsynen föreslås skattefinansieras då även verksamheten är ett skattefinansierat samhällsåtagande. I övrigt föreslås tillsynen vara avgiftsfinansierad med full kostnadstäckning.

Fp, m och kd lämnade ärendet utan eget ställningstagande.

**Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande, daterat den 25 januari 2005 är av i huvudsak följande lydelse.

I huvudsak anser förvaltningen att utredningens förslag innebär förbättringar av hur tillsynen ska organiseras och utövas. Utredningens förslag ger tydlighet och enhetlighet. Något som bör innebära en effektivare ordning och rättssäkrare förhållanden för medborgarna.

I dag är lagar och förordningar om hur tillsyn ska bedrivas splittrade på ett stort antal lagar. Det innebär svårigheter för såväl verksamhetsidkare/objektansvariga som den kommunala tillsynen. Det kan också leda till motstridiga besked från skilda myndigheter om vad som gäller. Lagförslagets enhetlighet och krav på att tillsynsmyndigheter samverkar och samordnar sin verksamhet, t ex genom gemensamma tillsyner, bör leda till avsevärda förbättringar.

Konsekvenserna av kravet på tillsynsmyndigheters oberoende och självständighet är att kommunerna behöver se över sin organisation av framförallt socialtjänst och förskoleverksamhet där den egna verksamheten ofta är nära tillsynsverksamheten. Vad detta kan få för ekonomiska konsekvenser är inte belyst i utredningen och skulle behöva klarläggas innan något definitivt ställningstagande görs så att inte kommuner och stadsdelsnämnder påförs ytterligare kostnader.

Ett problem ur demokratisk synpunkt som finns idag är när ett tillsynsbeslut eller motsvarande fattats i en demokratiskt utsedd församling överprövas av en enskild statlig tjänsteman har inte lösts i och med detta lagförslag. Det är dock möjligt att när tillsynen i allmänhet görs mer självständig och oberoende från sina respektive verksamhetsutövande myndigheter att detta problem kan minska eller i alla fall göras tydligare och därmed bli lättare att hantera även ur demokratiskt perspektiv.

Förvaltningen har viss tveksamhet till förslaget om finansiering när det gäller att staten ska fastställa de olika avgifterna. Även om den avgiftsfinansierade tillsynsverksamheten i stadsdelen är mycket liten bör principen om full kostnadstäckning gälla. Genom ett enhetligt avgiftssystem tas ingen hänsyn till de lokala förhållanden som kan orsaka vitt skilda kostnadslägen. Likväl som ett av utredningens argument för enhetlighet hur tillsyn ska utövas är den stora variationen mellan landets kommuner och dess ekonomiska och demografiska förutsättningar innebär dessa olikheter också att kostnaderna för tillsynen varierar mycket. Det betyder att en enhetlig statligt fastställd avgiftsnivå i den ena landsändan blir för hög i förhållande till de faktiska kostnaderna och i den andra för låg. Utredningen argumenterar här att detta är av underordnad betydelse då

landets kommuner tar ut mindre än hälften av sina kostnader i avgifter för den tillsyn de har rätt att ta ut avgift för.

Utredningen menar vidare att det är viktigt av konkurrensskäl och ur likställighetsskäl att avgifterna är desamma i hela landet.

Det är ändå förvaltningens uppfattning att kommunerna i samband med ett eventuellt nytt avgiftssystem bör kompenseras med utgångspunkt från de stora skillnaderna i kostnadsnivåerna.

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden** beslutade den 10 januari 2005 följande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt enligt förvaltningens förslag att avstyrka utredningsförslagen under återopande av förvaltningens tjänsteutlåtande.

*Särskilt uttalande* gjordes av ledamöterna *Magnus Hellström* (m) och *Katarina Larsson* (m) samt tjänstgörande ersättare *Lena Bring* (m) enligt följande.

Frågan om likabehandling av offentliga och privata aktörer är av största betydelse. Att låta vissa aktörer - offentliga i det här fallet - slippa tillsynsavgift, samtidigt som privata bolag förväntas betala rimmar illa med en rättsäker och objektiv myndighetsutövning. Med tanke på hur stor andel av den skattefinansierade verksamheten som idag bedrivs av privata aktörer kan vi konstatera att utredningen brister i sin analys. Skolkök ska inte behandlas olika beroende på om de drivs på entreprenad eller av kommunen. Moderaterna vill se konkurrensneutrala lösningar där enskilda näringsidkare inte belastas med avgifter som det offentliga slipper.

Det är också viktigt att lyfta upp ansvarsfrågan för tillsynen. Det finns anledning att ifrågasätta om politiska organ är lämpligast att handha tillsynsärenden med tillhörande vitesbeslut. Tillsynsverksamheten innehåller en betydande del av rättstillämpning vilket förutsätter en objektiv och oberoende tillämpning av rättsreglerna som dessutom bör vara lika över hela riket. Lokala politiska nämnder är inte i alla avseenden bäst skickade att ansvara för en sådan rättstillämpning, vilket kan skada medborgarnas förtroende för hela tillsynsverksamheten.

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande, daterat den 25 januari 2005 är av i huvudsak följande lydelse

#### *1. Ett snävare och striktare tillsynsbegrepp*

Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen bl.a. lämna förslag till en eventuell grundläggande gemensam lagreglering av tillsynen. En del i detta arbete är att precisera en legaldefinition av "tillsyn".

#### *Förvaltningens synpunkter*

Tillsynsbegreppet förefaller bra och tydligt. Det är bra att tillsynsbegreppet avgränsas till att omfatta det som i dag motsvaras av begreppet "operativ tillsyn" i miljöbalken. Därmed åstadkoms en liktydighet. Det är dock viktigt att det även fortsättningsvis finns utrymme att inordna även information och rådgivning i det som i dag kallas operativ tillsyn. Strävan efter att renodla den operativa tillsynen - myndighetsutövningen - får inte medföra att ändamålsenliga aktiviteter som är starkt kopplade till ett förebyggande arbete frikopplas från tillsynsmyndighetens vardagliga verksamhet.

Det är också viktigt att i så hög grad som möjligt trygga tillsynsorganets oberoende och höga grad av självständighet på alla områden inte bara gentemot tillsynsobjektet. En tillsynsmyndighets främsta verktyg är att tillämpa gällande lag, t.ex. genom vitesförelägganden, för att förmå tillsynsobjekten att rätta sig efter lagar, förordningar etc, t.ex. vidta erforderliga försiktighetsmått enligt miljöbalken. Sådan myndighetsutövning kan vara ingripande och ibland interferera med andra intressen. För att värna om rättsäkerhet och förutsägbarhet är det således viktigt att en tillsynsmyndighets arbete inte tillåts påverkas av subjektiva värderingar som saknar relevant laga stöd. En miljö- och hälsoskyddsnämnds ställning förhåller sig på det sättet inte annorlunda än järn



vägs- fartygs- och luftfartsinspektionernas förhållande till Banverket, Sjöfartsverket respektive Luftfartsverket.

2 § i den föreslagna tillsynslagen definierar tillsynsmyndighet som ”statlig myndighet eller kommun”. Definitionen är ologisk och rättsligt oacceptabel. En kommun är alltid *mer* än en myndighet. Den kan bedriva tillsynspliktig verksamhet och kommunstyrelsen är alltid ytterst ekonomiskt och organisatoriskt ansvarig. Detta går inte att förena med övriga definierade begrepp som nu lanseras. Om det ska vara någon mening med en legaldefinition ska den vara normativ och om tillsyn ska legaldefinieras ska det vara för att stödja 1 kap 1 § tredje stycket och 9 § regeringsformen som innehåller grundlagens krav på lagbunden maktutövning och kravet på förvaltningsmyndigheternas objektivitet, opartiskhet och likabehandling. Det gör inte den föreslagna bestämmelsen genom sina motsägelser och inadekvanser.

Att begreppen central, regional och lokal tillsyn m.m. tas bort anser förvaltningen vara bra. Den tillsynsvägläddande funktionen har skötts bristfälligt och i stort sett endast från centrala myndigheter. Begreppen skapar dessutom onödiga och otydliga gränsdragningar och ansvarsförskjutningar. Det har ibland visat sig svårt att bedöma på vilken nivå som tillsynen i ett specifikt tillsynsämne ska bedrivas, se t.ex. JO:s beslut 1993/94 s. 363. Förhoppningsvis undviks sådana situationer med detta förslag.

## *2. Finansiering av offentlig tillsyn*

I tilläggsdirektiven anges bl.a. att utredningen ska ”... analysera den statliga tillsynsverksamhetens finansiering och de olikheter i fråga om finansiell styrning som råder. Utredaren ska lämna förslag till principer för hur den statliga tillsynsverksamheten bör finansieras. Finansieringsprinciperna ska vara utformade så att de ger incitament till en effektiv och ändamålsenlig tillsyn som inte ger upphov till jäv.”

Ekonomistyrningsverket har på Tillsynsutredningens uppdrag utrett dessa frågor i rapporten Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen (ESV 2004:16).

## *Utredningen*

Utredningen föreslår två principer för tillsynens finansiering. Enligt den första ska skattefinansiering övervägas som huvudalternativ då den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande. Det handlar om verksamheter som i huvudsak är avgiftsfria för medborgarna, oavsett om verksamheten i sig bedrivs i offentlig eller privat regi. Enligt utredningen omfattas sådana verksamheter som t.ex. vård, skola och omsorg. Enligt den andra principen ska avgiftsfinansiering övervägas som huvudalternativ när tillsynen avser tillsynsobjekt huvudsakligen verk samma utanför den gemensamt finansierade sektorn.

Utredningen föreslår vidare följande krav som bör uppfyllas vid avgiftskonstruktioner:

- Vara statsrättsligt acceptabel och ha stöd i lag.
- Vara i enlighet med internationella åtaganden.
- Ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.
- Motsvaras av en tydlig motprestation från tillsynsorganets sida.
- Stödja syftet med tillsynen och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorgan och objektsansvariga.
- Vara konkurrensneutral och upplevas som rimligt rättvis av betalarna.
- Inte på andra sätt oavsiktligt vara hämmande för tillsedd verksamhet i fråga.
- Vara enkel, lättbegriplig och förutsebar för de objektsansvariga.
- Innebära låga kostnader för tillsynsorganets administration.
- Beakta avgiftskonstruktioner för ”närliggande områden”.

## *Förvaltningens synpunkter*

Förvaltningen anser att utredningen brister i analys på området. Vad först avser de två olika finansieringsprinciperna rimmar det illa med grundlagsregleringen om lika rättssäker och objektiv

myndighetsutövning. Att låta ett område med verksamhetsutövare ”slippa” avgifter bara för att verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande stämmer inte in med ovan nämnda reglering. Dessa verksamheter konkurrerar dessutom med privata verksamhetsutövare. En effekt av förslaget skulle således kunna bli att ett kök som drivs av ett landstingskommunalt sjukhus inte ska betala för livsmedelstillsynen där utan den ska skattefinansieras. Om köket i stället sköts på entreprenad av en privat verksamhetsutövare ska denne betala en tillsynsavgift. Frågor av liknande art är hur det blir t.ex. med offentlig sjukvård i förhållande till privat. Kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform har inte heller någon skarp gräns mot samhällsåtaganden vars tillsyn ska var skattefinansierad. Ska tillsynen skattefinansieras beträffande den ene men inte den andre? Effekterna riskerar bli märkliga och utredningen har inte extrapolerat analysen i tillräcklig omfattning för att tillräcklig vägledning ska tillhandahållas om följderna av förslaget. Förvaltningen anser att dagens modell där alla verksamheter som genererar ett behov av tillsyn har att betala den, är principiellt klarare och mer konkurrensneutral än utredningsförslagets.

De krav som utredningen ställer upp vid avgiftskonstruktioner förorsakar också en del svårigheter. Ett delkrav är att full kostnadstäckning ska eftersträvas. Hur ska detta möjliggöras då en del av tillsynen enligt utredningen ska anslagsfinansieras? Gäller full kostnadstäckning endast den avgiftsfinansierade delen? Målet och begreppet full kostnadstäckning är inte färdigutrett. En tillsynsmyndighets verksamhet består också av aktiviteter som inte är direkt kopplat till ett visst tillsynsobjekt, information och rådgivning, immissionskontroller i form av mark- och luftundersökningar, mätningar, provtagningar, utredningar etc. Det är lite som nollvisionen vad gäller trafiksäkerhet. Det är ett eftersträvanvärt mål att uppnå full kostnadstäckning men det saknas såväl metoder som acceptans för de åtgärder som skulle behöva vidtas för att nå målet. De tre största kommunerna i Sverige har i dag en kostnadstäckningsgrad motsvarande ca 35 %.

Vidare kan kravet på en tydlig motprestation bli problematiskt. Det ligger förvisso i avgiftskonstruktionen att det ska finnas en motprestation. Om detta krav blir för framträdande riskerar det dock att interferera med tillsynsmyndigheternas behov av att få prioritera sina resurser mot de mål där de gör bäst nytta. Det handlar principiellt inte om tillsyn om ett tillsynsobjekt kan utkräva sin motprestation. Då är det fråga om kontroll av typen bilbesiktning. Målstyrning medför med nödvändighet nedprioritering av vissa verksamhetsutövarkategorier eftersom det saknas resurser för att behandla hela tillsynsområdet med samma höga prioritet. Vilka motprestationer kan denna nedprioriterade grupp då förvänta sig? Om motprestationskravet ställs för hårt kan det medföra en risk att en ändamålsenlig målstyrd tillsynsverksamhet förhindras. Motprestationen måste ses i ett kollektivt perspektiv och inte satt i relation till varje enskilt tillsynsobjekt. Kollektivet av verksamhetsutövare vinner på att en effektiv och målstyrd tillsyn bedrivs genom att t.ex. miljö- och hälsoskyddskraven på verksamhetsutövare inom ett verksamhets- eller geografiskt område blir likartade och därmed också bidrar till att konkurrensen inte snedvrids. Att detta innehåller ett statsrättsligt problem eftersom regeringen endast får föreskriva om det allmännas uttag av medel från allmänheten om det handlar om en motprestation typ avgift för ett pass, har analyserats bättre av LIT-utredningen SOU 1998:61. Domstolarnas restriktivitet mot ”överuttag” utan motsvarande mängd tillsyn beror alltså på deras roll att bevaka riksdagens exklusiva beskattningsrätt men kan innebära stora svårigheter för en miljö- och hälsoskyddsnämnd att finansiera redan utförd tillsyn. Utredningen behöver fördjupas såvitt gäller de statsrättsliga implikationerna.

### *3. Kommunernas roll i tillsynen*

Direktiven till utredningen var att analysera de för- och nackdelar som dagens kommunala ansvar för vissa statliga tillsynsuppgifter medför. Effekterna av att föra över kommunala tillsynsuppgifter till Länsstyrelserna skulle redovisas och lämna förslag till en framtida organisering.

#### *Utredningen*

Vad gäller den rättsliga grunden för kommunernas tillsynsverksamhet konstaterar utredningen att det inte är lämpligt att reglera tillsynsverksamhetens ställning inom den kommunala organisationen. Detta för att ge möjligheter till de kommuner som vill ge denna verksamhet en alternativ organisatorisk ställning, t.ex. i form av en myndighetsnämnd. Följaktligen föreslår utredningen att

alla formuleringar i sektorslagar såsom ”den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom x-området utövar tillsynen inom kommunen” bör utgå och ersättas med en bestämmelse om att kommunens fullmäktige bestämmer vilken nämnd som ska utöva tillsynen.

Utredningen föreslår en skärpt kontroll och övervakning av kommunernas tillsynsverksamhet. De statliga tillsynsvägledande myndigheterna ska genomföra denna kontroll och genom t.ex. påpekanden och liknande förmå kommuner att rätta till konstaterade missförhållanden. Följs inte påpekanterna kan kommunen föreläggas att vidta de nödvändiga åtgärderna. Den yttersta sanktionen mot en kommun är att frånta den dess tillsynsuppdrag enligt viss sektorslag och placera ansvaret på statlig myndighet, länsstyrelsen.

I utredningen förslås förbättrade möjligheter till mellankommunalt samarbete i tillsynsfrågor. Förebild är bl.a. 26 kap 7 § miljöbalken.

### *Förvaltningens synpunkter*

Förvaltningen anser att det är olyckligt och fel att utredningen inte väljer att lagreglera kommunernas myndighetsutövning vid tillsyn och att erfarenheterna från Skellefteå och Enköping men också flera utredningar tydligt visar att det behövs. För att ge legitimitet till den kommunala tillsynen behövs det tydliggörande bestämmelser hur myndighetsutövning ska utföras och klara villkor för hur denna får vara organiserad för att ett godtagbart oberoende ska kunna skapas och en rimlig rollfördelning ska utvecklas.

Det finns redan i dag mindre precisa formuleringar av det slag som utredningen föreslår på miljö- och hälsoskyddsområdet. Ett exempel går att finna i 2 § lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning där det endast anges att kommunen är ansvarig. När detta ansvar inte vidaredelegeras till underliggande nämnd faller sakområdets omhändertagande på kommunstyrelsen men blir i praktiken ”hängande i luften”. Svårigheter med dylika formuleringar uppstår när kommunfullmäktige inte delegerar uppgifter i tillräcklig omfattning. Följden kan då bli att viktiga tillsynsområden inte hanteras i avvaktan på ett effektivt organisatoriskt hemvist, eftersom utredningen inte vill reglera tillsynsorganisatoriska frågor.

En tydligare och mer frekvent statlig kontroll av den kommunala tillsynsverksamheten tror förvaltningen kan vara bra för att göra tillsynen jämnare och mer likartad över landet. Problemet med bristande resurser kvarstår dock. Då resurser saknas kommer vissa områden att nedprioriteras. Det medför också en risk att dessa nedprioriterade områden kommer att anses missköta. Återigen aktualiseras frågan om målstyrd tillsyn och tillsynsmyndigheternas möjligheter att styra sin tillsynsverksamhet mot de områden där t.ex. mest miljö-, hälsoskyddsnytta kan uppnås. Det finns alltså en risk att den statliga kontrollen genomförs på ett sådant sätt att tillsynsmyndigheterna kommer att få påpekanden och förelägganden som ett resultat av en väl genomtänkt målstyrning/prioritering.

Den yttersta sanktionen är enligt förvaltningens mening ett slag i luften. Såvida inte den statliga myndigheten – som tidigare gällt på hälsoskyddsområdet – har en lagstadgat skyldighet att ta över ett tillsynsansvar, kommer det inte att ske. Ärendebalanser och bristande resurser är en verklighet även på statlig nivå. Dessutom kan förslaget teoretiskt medföra att en kommun medvetet missköter ett tillsynsområde p.g.a. resursbrist i akt och mening att det ska övertas av statlig tillsynsmyndighet. Resultatet av ett sådant scenario blir att tillsynsområdet inte omhänderhas av någon.

Det finns även en mycket viktig principiell invändning mot förslaget till utformning av reglerna för detta. I 6 § och 7 § förslaget till tillsynslag anges att en statlig tillsynsmyndighet ska förelägga ”en kommun” utan vite att avhjälpa brister och om ”en kommun grovt eller under längre tid allvarligt åsidosätter de skyldigheter som följer av dess uppdrag” får regeringen besluta att ansvaret ska fullgöras av en statlig myndighet.

Bestämmelserna lagfäster därmed *en rätt* för kommuner att osanktionerat begå rättsligt felaktiga handlingar mot medborgare av lättare slag eller under en kortare tid om de inte är så allvarliga. Detta är principiellt oacceptabelt i ett rättssamhälle. Förvaltningen anser det anmärkningsvärt att utredningen inte analyserat detta tillräckligt. Förvaltningen finner relativiseringen av kraven på och ansvaret för myndighetsutövningen otillfredsställande och i direkt strid mot 1 kap 1 och 9 §§

regeringsformen. Exemplet visar med tydlighet att utredningens kravnivå på myndighetsutövningen för en kommun och en statlig tillsynsmyndighet inte är likvärdig och att organen inte är jämförbara på sätt anges i 2 § förslaget till tillsynslag. De föreslagna bestämmelserna avstyrks entydigt.

Förslaget att förbättra förutsättningarna för mellankommunalt samarbete är en bra ansats som förvaltningen menar behöver vidareutvecklas. Inte bara samarbetet i fråga om gräsrotsarbetet behöver utvecklas. Det behöver också utredas hur beslutskompetensen ska hanteras i en miljö med utökat mellankommunalt samarbete. Dessutom förefaller utredningen stanna vid samarbete mellan två kommuner - se 8 § förslaget till tillsynslag! Enligt vissa utvecklingstendenser från bl.a. EU kommer ett flerkommunalt samarbete att behöva utvecklas för flera grundläggande frågor som t.ex. miljö- och hälsoskydd. EU-krav tenderar leda till ett behov av vidare och flexibla administrativa gränser, t.ex. den tematiska strategin om stadsmiljö. Där har Kommissionen för avsikt att lägga fram ett direktiv med bl.a. krav på hållbara transportplaner för stadsområden med fler än 100 000 invånare. En sådan plan kan omöjligen tas fram av en eller två kommuner i t.ex. Stockholms län utan här måste ett nära samarbete med många kommuner upprättas och gemensamma beslut behöver fattas. Utredningens förslag är oklara och skapar ingen tydlighet i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun som hade varit önskvärd i Ansvarskommitténs utredning.

#### *4. Vidareutvecklad samverkan och samordning mellan tillsynsorgan*

Enligt regeringens tilläggsdirektiv ska utredningen inom ramen för lagstiftningsuppdraget lämna förslag om hur samverkan och samordning mellan tillsynsmyndigheter kan utvecklas. Utredningen har identifierat tre aspekter på samverkan och samordning som ska övervägas, dels samverkan och samordning mellan tillsynsorgan inom ett och samma tillsynsområde, dels mellan tillsynsorgan på närliggande tillsynsområden och dels i förhållande till den enskilde. Utredningen anser att detta område kan generaliseras och att det därför bör ges författningsstöd för att bättre styra tillsynsorganen. Regleringen bör avse tre områden:

- Samverkan (3 § förslaget till tillsynslag)
- Förstärkt samordning med tillsynsvägledning och föreskriftsmöjlighet m.m. (4 §)
- Tillsynsorganens förhållande till den objektsansvarige.

##### *Utredningen*

Med samverkan avses att tillsynsorgan inom närliggande tillsynsområden enas kring ett gemensamt uppträdande vid tillsynen, t.ex. gemensamma inspektioner och informationsmaterial, i förhållande till den objektsansvarige. Tillsynsområden anses vara närliggande om tillsynen inom de berörda områdena utövas mot en objektsansvarigs verksamhet av flera olika tillsynsorgan, vilka hos denne tar samma insatser i anspråk och där det finns en risk att tillsynen kan resultera i helt eller delvis motstridiga krav på åtgärder. Samverkan ska inte vara bindande för de deltagande tillsynsorganen, utan bygger på konsensus om de åtgärder som man gemensamt vidtar. Därmed har varje tillsynsorgan kvar sitt ansvar inom den egna sektorslagen.

##### *Förvaltningens synpunkter*

Förvaltningen anser att en lagstadgad samverkansskyldighet är bra. Det är dock svårt att se konsekvenserna av den föreslagna bestämmelsen. Redan i förvaltningslagen fastslås en serviceskyldighet gentemot andra myndigheter. En osäkerhet med förslaget är vems behov som ska vara styrande för serviceskyldighetens omfattning. Såsom bestämmelsen är utformad dimensioneras skyldighetens omfattning av - vad som behövs för det hjälpsökande tillsynsorganets tillsyn. Dimensioneringen tar således inte någon hänsyn till den hjälpande myndighetens resurser då utredningsuppdrag kan riskera bli omfattande med följden att tillsynsresurser hos hjälpande myndigheter riskerar behöva tas i anspråk för ändamålet. Förvaltningen anser följaktligen att lagförslaget i denna del antingen behöver omformuleras och nyanseras eller strykas då tillräcklig reglering redan finns i förvaltningslagen.

## 5. Tydligare och effektivare ingripanden i tillsynen

Utredningen har enligt direktiven att lämna förslag till tydligare och effektivare sanktioner i samband med tillsynen.

### *Utredningen*

Det konstateras att ingripandemöjligheterna är olikarätade och kan variera gentemot en och samma objektsansvarige vid tillsyn enligt olika sektorslagar. Utredningen har därför för avsikt att enhetliggöra ingripandemöjligheterna vid tillsyn generellt i landet för att därmed göra tillsynen mer lika. ”Ett mer likartat ingripandesystem ökar förutsebarheten för objektsansvariga som står under tillsyn av flera tillsynsmyndigheter”. Således föreslås i utredningen följande förslag till justeringar:

- Inför en generellt lägsta nivå av ingripande – anmärkning.
- Inför en generell möjlighet att meddela varning som alternativ till återkallelse och förbud att fortsätta en verksamhet.
- Inför en möjlighet att komplettera anmärkning och varning med en tillsynsbot.
- Tillskapa och inför en generell ingripandekatalog för alla tillsynsområden, inbegripet en författningsreglerad möjlighet för tillsynsorganen att underlåta att ingripa.
- Ensarta tillträdesbefogenheterna.

### *Förvaltningens synpunkter*

Förvaltningen ställer sig i grunden positiv till att införa ett enhetligt ingripandesystem vid tillsynsåtgärder. Det gör det tydligare och förståelsen och acceptansen för ett sådant enhetligt system ökar sannolikt också. Vad gäller de olika justeringsförslagen anser emellertid förvaltningen följande:

- Anmärkning förefaller vara en mer formaliserad variant av riktade råd eller uppmaningar. Det vill säga de former av tillsyns-ingripanden som idag ligger på förvaltningens lägstanivå. Sådana tillsynsåtgärder är i dag inte överklagbara. Anledningen till att dessa används är främst att det är vanligt att tillsynsobjekten saknar kunskap om vad som har felats och viljan till bättring är stor. Således är detta ett bra sätt att inleda ett tillsyns-ingripande på som också överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Ett sådant ingripande förutsätter dock en uppföljande tillsynsåtgärd för att försäkra sig om att rådet eller uppmaningen har följts. Om inte, ska ett överklagbart föreläggande skrivas. Förvaltningen har fått och får synpunkter på vårt formaliserade tillvägagångssätt och upplevelsen av att få ett föreläggande med delgivningskvitto och fullföljdshänvisning har ibland beskrivits som besvärande och olustig. Om utredningsförslaget går igenom skulle detta alternativ försvinna och ersättas av en överklagningsbar anmärkning. Vilka formkrav ska en sådan anmärkning ha? Vad skiljer en anmärkning från ett föreläggande? Gränsdragningarna kommer att bli svåra att hantera. Det som är typiskt för ett föreläggande, dvs ett krav på vidtagande av en åtgärd och en tidsram inom vilken åtgärden ska vara vidtagen är det också typiskt för en anmärkning? Vad är det som ska överklagas? Är det samma materiella innehåll men endast en annan rubrik på handlingen? Det anges alltså inte i utredningen vilka formkrav som ska ställas på en anmärkning. Av 11 § förslaget till tillsynslag framgår att ”påpekande” är ett begrepp vid sidan av anmärkning. Vilken status i systemet ett sådant har framgår dock inte.
- 13 § förslaget till tillsynslag innehåller en begränsning av tillträdesrätten för tillsynsmyndigheter såvitt gäller bostäder. Detta skulle göra hälsoskyddet (skydd mot buller, skadedjur, kyla, vattenbrister, ventilationsbrister, mögel, radon, PCB, sophanteringsbrister, elak lukt m.m.) ineffektivt om bestämmelsen skulle komma att gälla på miljöbalksområdet eftersom tillträdesrätten till bostäder som nu finns i 28 kap 6 § miljöbalken och som funnits sedan hälsovårdsstadgan, skulle försvinna. Självfallet måste motsvarande befogenhet finnas kvar för hälsoskyddet i framtiden menar förvaltningen.

- Förvaltningen har ingen särskild synpunkt vad gäller den av utredningen föreslagna generaliserade formen för tillsynsinskrivande genom varning istället för återkallelse av tillstånd eller förbudsförelägganden. På miljö- och hälsoskyddsområdet kan ett åtgärdsföreläggande också uppfattas som en varning. Om inte föreläggandet uppfylls kan verksamheten i vissa fall komma att förbjudas.
- Utredningens förslag att inte inkludera en sanktionsavgiftsreglering i en allmän tillsynsbeslut stöds av förvaltningen. Sanktionsavgiftsreglering lämpar sig bäst i sektorslagstiftning på grund av dess höga krav på precision. Förvaltningen finner det värt att nämna att utredningens slutsats om sanktionsavgifters rättsliga status innehåller ytterligare en dimension. Utredningen konstaterar att sanktionsavgifter inte anses "...ingå i det straffrättsliga systemet och det finns därför i princip inga krav på att avgiften utformas i enlighet med de allmänna principer som gäller för straffrätten." Det är nog riktigt men praxis har, vid bedömningen av överklagade miljöskänkelsavgiftsbeslut, vikt tungt på straffrättsliga principer och om det visar sig att omständigheterna eller beslutet som sådant har brustit i detta avseende har avgiftsbeslutet ogillats. Alltså förefaller situationen vara sådan att avgiftskonstruktionen som sådan inte är att betrakta som en straffrättslig sanktion men av praxis anses den vara så närbesläktad att straffrättsliga principer ändå ska tillämpas vid bedömningen av dess riktighet.

Vad sedan gäller tillsynsboten anser förvaltningen att den inte är kongruent med vare sig vitesregleringen eller t ex miljöskänkelsavgiftsregleringen. Vitet används som ett hot om framtida sanktion men med möjligheter att undslippa vitet om rättelse vidtas. Sanktionsavgifter utgår vid konstaterad förutbestämd och preciserad överträdelse och är således snarlik en straffrättslig sanktion. Tillsynsboten ska utgå vid en situation som motsvarar ett föreläggande dvs en notifiering om en allvarig situation som behöver rättas till inom en viss tidpunkt. Alltså inte vid en snarlik konstaterad överträdesituation som är fallet med sanktionsavgifterna. Ändå konstaterar utredningen att det formellt sett är en sanktionsavgift, att ansvaret för en sådan bot är strikt och att det inte finns några krav på oaktamhet eller uppsåt. Såsom förslaget nu är utformat är effekterna av det svårbedömda. Risken finns att det endast blir ett merarbete för tillsynsmyndigheterna att besluta tillsynsbot och inte det effektiva instrument för att påskynda den regelefterlevnad som behövs. De obligatoriska miljöskänkelsavgifterna har kostat tillsynsmyndigheterna på miljö- och hälsoskyddsområdet avsevärda summor i utredningar och personal. Dessutom riskerar tillsynsmyndigheterna tappa i tillsynslegitimitet eftersom sanktionsavgiften framförallt har tillämpats gentemot administrativa förseelser som saknat direkta miljöeffekter och som dessutom har varit straffsanktionerade. Att till detta införa en tillsynsbot känns inte omedelbart motiverat och systemanalysen brister i dessa ovan nämnda avseenden.

- Vad utredningen föreslår om vitesinstrumentet skulle enligt förvaltningens bedömning ha behövt en mer ordentlig genomlysning. Framförallt vad avser två viktiga frågor. För det första vad gäller bevisbörderegleringens inbördes förhållande. I miljöbalken finns en omvänd bevisbörda som lägger ansvaret på tillsynsobjektet att för tillsynsmyndigheten visa att de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som lagen kräver har vidtagits. Detta förhållande gäller ända tills tillsynsmyndigheten förelägger vid vite om att inkomma med information eller att vidta en ytterligare skyddsåtgärd. Då träder viteslagen in med dess straffrättsliga koppling och vänder tillbaka bevisbördan så att tillsynsmyndigheten nu har att visa för tillsynsobjektet omfattningen och typen av de skyddsåtgärder som denne måste vidta för att undslippa vitet. Viteslagen "belönar" passivitet genom att flytta utredningsbördan/-kostnaden från den som har den till tillsynsmyndigheten. Detta ställer till problem och svårigheter i tillsynen dagligen. Den andra frågan rör den omständigheten att tillsynsmyndigheten måste vända sig till domstol för att få vitet utdömt. En betydande effektivisering skulle kunna åstadkommas om tillsynsmyndigheten gavs möjlighet att döma ut vitet som första instans i likhet med att ta beslut om miljöskänkelsavgifter. Förvaltningen efterlyser således en sådan utredning för att göra vitesinstitutet mer effektivt med bibehållen rättssäkerhet. Överhuvudtaget beklagar förvaltningen att utredningen inte närmare granskat tillsynsmyndighetens främsta verktyg vitesföreläggandet och förutsättningarna för det.

- Det föreslagna förbudet i 15 § tillsynslagen mot vitesförelägganden i ärenden där brott kan antas ha begåtts, anser förvaltningen dåligt analyserat. Här måste miljöbalksutredningens analys anses ha kommit mycket längre. Enligt den utredningen bör det - kortfattat - ankomma på domstolarna att pröva i vilka fall och situationer som tillsynsförelägganden ska anses komma för nära principen om att ingen ska tvingas att bevisa sin skuld eller oskuld. Förslaget framstår som alltför detaljerat inom miljörätten.
- I 17 § förslaget till tillsynslagen sägs att ingripanden *får* beslutas på visst sätt av tillsynsmyndigheter och i 20 § regleras när ingripanden *får underlåtas*. Detta är rättsligt ologiskt. Det behövs ingen reglering av när något får underlåtas om inte en motsvarande skyldighet föreligger! Detta är ett ytterligare tecken på dålig lagstiftningskvalitet.
- Förslaget till tillsynslag innehåller i 19 § en föreskrift om preskription till högst fem år. I synnerliga fall längre. Miljöskador som behöver ingripanden kan visa sig betydligt senare trots kontinuerlig granskning. Preskriptionsfrågorna på miljöområdet har genomgått tidigare med avsevärt mycket större insikt – jfr prop 1997/98:45 s 565 ff mfl. Bestämmelsen är olämplig inom miljörätten.
- Endast vid allvarligt åsidosättande av vad som gäller för en verksamhet, vill utredningen i 24 § förslaget ska utgöra grund för en återkallelse av ett tillstånd. Förvaltningen anser att ordet allvarligt på ett typiskt klåfingrigt sätt föregriper de bedömningar som ska göras av myndigheterna. Bestämmelsen kan inte ersätta de bestämmelser som finns i ämnet i miljöbalken. På samma sätt förhåller det sig med förslagets 25 § enligt vilket åsidosättandet ska föranleda förbud. Bestämmelsen är oförenlig med det allmänna andra aktsamhetskapitlet i miljöbalken; i synnerhet dess 8 §.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att utredningens förslag har sådana brister att de inte kan läggas till grund för lagstiftning eller annan åtgärd utan väsentlig omarbetning. Varken lagförslaget, principerna för finansieringen av tillsynsverksamheten eller kommunernas roll i tillsynen har fått tillfredsställande lösningar. Slutbetänkandet bör därför avstyrkas.