

Handläggare: Jan Lind
Staben
Tel: 508 264 71
s.jan.lind@gfk.stockholm.se

2004-12-30

Dnr 04-000-4002:1

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**”Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn”
(SOU 2004:100)
Remiss av Tillsynsutredningens slutbetänkande**

FÖRSLAG TILL BESLUT

1. Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av Tillsynsutredningens slutbetänkande med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.
2. Beslut i ärendet justeras omedelbart.

Olle Zetterberg

Lenart Gustafsson

Jan Lind

SAMMANFATTNING

Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2005-01-26.

Tillsynsutredningen lämnar i sitt slutbetänkande förslag inom följande tre områden:

- Kommunernas roll i tillsynen.
- Finansiering av offentlig tillsyn.
- Innehåll i en ny, allmän tillsynslag.

Gatu- och fastighetsnämnden 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 fastighetskontoret ifrågasätter inte utredningens uppfattning att kommunerna bör bibehålla sitt tillsynsansvar inom nuvarande områden.

Vi har under vissa förutsättningar ingen anledning att motsätta oss avgiftsjusteringar i riktning mot självkostnadstäckning för olika myndigheters tillsynsverksamhet som inte ska skattefinansieras. Det måste bli en 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 kan inte heller oreserverat godta vilka så kallade självkostnader som helst.

Om principen om full kostnadstäckning nu ska fastslås som mål för statsmakternas avgiftsbeslut, måste detta 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.

Vi tillstyrker förslaget om ny tillsynslag.

REMISSEN

Tillsynsutredningen lämnade i oktober 2004 sitt slutbetänkande till finansdepartementet. Betänkandet har remitterats till bl a Stockholms stad för synpunkter. Inom staden har remiss skett till, förutom gatu- och fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, brand- och räddningsnämnden, socialtjänstnämnden, utbildningsnämnden, stadsdelsnämnderna Spånga – Tensta, Maria – Gamla Stan och Älvsjö, Stockholms Stadshus AB och stadsledningskontoret för yttrande senast 2005-01-26.

SLUTBETÄNKANDET OCH DESS BAKGRUND

Regeringen har beslutat om tre direktiv för Tillsynsutredningens arbete.

Det första direktiven (dir. 2000:62) låg till grund för utredningens första etapp, vilken avrapporterades i februari 2002 genom delbetänkandet Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14). Betänkandet gavs en bred remissbehandling under våren 2002 och ett hundratal remissinstanser inkom med yttranden.

I avvaktan på de aviserade tilläggsdirektiven för utredningens andra etapp gavs utredningen i uppdrag (dir. 2002:84) att medverka till att sprida och utbyta erfarenheterna från sitt arbete i form av seminarier och

informationsmöten huvudsakligen i samarbete med berörda tillsynsmyndigheter.

Regeringens tilläggsdirektiv (dir. 2003:70) gav utredningen i uppdrag att fortsätta sitt arbete med inriktning på att analysera och lämna förslag i följande tre huvudsakliga frågor:

- Lämpligheten av en lag om statlig tillsyn.
- Principer för finansiering av tillsynsverksamhet.
- Kommunernas roll i tillsynen.

Tillsynsutredningens nu remitterade slutbetänkande presenteras på följande sätt i ett pressmeddelande 2004-10-18 på Finansdepartementets hemsida.

Tillsynsutredningen har lämnat sitt slutbetänkande till statsrådet Gunnar Lund. I betänkandet (Tillsyn Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn, SOU 2004:100) analyserar och lämnar utredningen förslag inom följande tre områden:

- Finansiering av offentlig tillsyn.
- Kommunernas roll i tillsynen.
- Innehåll i en ny, allmän tillsynslag.

Utredningen menar att tillsyn över verksamhet som huvudsakligen finansieras med allmänna medel (såsom vård, skola och omsorg) även i fortsättningen bör finansieras med skatter. Annan tillsyn (vilken främst avser kommersiell verksamhet, som banker, produktsäkerhet samt sjö- och luftfart) bör finansieras med avgifter som täcker hela kostnaden.

Staten bör fastställa avgifterna, också för den tillsyn som utövas av kommunerna. Avgifterna för den kommunala tillsynen blir därmed lika i hela landet. I dag varierar avgifterna mycket och olika kommuner skattefinansierar sin tillsyn i olika utsträckning. Utredningen lägger fast ett antal kriterier som skall uppfyllas när tillsynen finansieras med avgifter. Avgiftssystem skall bl.a. vara konkurrensneutrala. Avgifter inom närliggande områden (som t.ex. djurskydd och miljö) bör vara likartat utformade. Oavsett hur avgiftssystemet utformas skall det alltid vara statsmakterna som bestämmer tillsynens omfattning; den skall inte styras av möjligheten att ta ut avgifter.

Kommunerna har idag ett tillsynsansvar inom nio politikområden. Det gäller bl.a. miljö, livsmedel, folkhälsa och djurskydd. Utredningen har funnit att starka skäl talar för att kommunerna bör bibehålla sitt tillsynsansvar inom nuvarande områden. Närheten till tillsynsobjekten, legitimiteten genom de förtroendevalda och sambandet mellan tillsyn och andra näraliggande kommunala verksamheter är bland de viktigaste. Staten bör dock stärka styrningen och samordningen av den tillsyn som sker genom kommunerna. Statliga myndigheter skall kunna utfärda föreskrifter om hur tillsynen skall bedrivas och om kompetensen hos dem som skall utöva

tillsynen. Genom tillsynsvägledning skall de statliga myndigheterna bistå kommunerna med råd och utbildning och följa den kommunala tillsynen. Staten skall också kunna förelägga kommunerna att rätta till brister i tillsynen.

Utredningen föreslår en ny lag - en allmän tillsynslag - som skall kunna tillämpas på alla tillsynsområden om inte särskilda skäl (t.ex. EG-rätten) gör att man måste ha en särreglering. Lagen definierar begreppet tillsyn som granskning mot lag och möjligheter till åtgärder (ingripanden) mot den som inte uppfyller ställda krav. I första hand bör tillsynsmyndigheterna skapa rättelse genom påpekanden, men möjligheterna till ingripanden föreslås bli ökade. Traditionella ingripanden såsom åtgärdsföreläggande och förbud eller återkallelse av tillstånd föreslås kompletteras med nya ingripandemöjligheter i form av anmärkning och varning, vilka redan finns inom några tillsynsområden, men som nu föreslås bli generella. Även en ny form av sanktionsavgift, tillsynsbot, föreslås.

Den föreslagna lagen ställer krav på att tillsynsorgan skall samverka med varandra i sina kontakter med verksamhetsansvariga vilka är föremål för tillsyn av flera än ett organ. Lagen innehåller också krav på en starkare samordning när flera myndigheter (centralmyndighet, länsstyrelse, kommun) har uppdrag inom ett och samma tillsynsområde.

Särskild utredare har varit direktör Lennart Gustafsson. Slutbetänkandets sammanfattning bifogas. Slutbetänkandet i dess helhet finns på <http://www.regeringen.se/sb/d/646/a/31966>.

GATU- OCH FASTIGHETSKONTORETS GRANSKNING

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. 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 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 tillsynspliktiga 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 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”.

Den kommunala tillsynen bör enligt utredningen följa samma principer för skatte- respektive avgiftsfinansiering som de som utövas av statliga myndigheter. Utredningen ser det som angeläget 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 fastställa 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 tillsynsverksamhet 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 antagligen 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 statsmakternas 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 granska¹ 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.

SLUT

¹ GFK tjut 2000-12-01