

Till statsrådet Britta Lejon

Regeringen beslutade den 21 september 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.

Samma dag förordnades som särskild utredare direktören Lennart Gustafsson.

Den 1 mars 2001 förordnades som experter departementssekreteraren Roland Bjuremalm, projektledaren Boel Callermo, kanslirådet Karin Häåg, departementssekreteraren Henrik Källsbo, avdelningschefen Eva-Maria Magnusson, kammarrättsassessorn Maria Norberg, avdelningschefen Stig Orustfjord, sektionschefen Håkan Torngren, kanslirådet Astrid Nensén Ugglå och kanslirådet Eva Wallberg.

Den 7 oktober 2001 entledigades experterna Boel Callermo och Karin Häåg. Samma dag förordnades som experter enhetschefen BoPer Larsson och departementssekreteraren Carolin Malmerius.

Den 11 december 2000 anställdes departementsrådet Sten Johansson som huvudsekreterare.

Den 1 maj 2001 anställdes Peter Gorpe som sekreterare.

Kommittén har antagit namnet Tillsynsutredningen.

Kommittén överlämnar härmed sitt delbetänkande Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14).

Stockholm i februari 2002

Lennart Gustafsson

Sten Johansson
Peter Gorpe

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Uppdraget	17
1.1 Bakgrunden till regeringens direktiv	17
1.1.1 Riksdagens revisorer	17
1.1.2 Förvaltningspolitiska kommissionen.....	18
1.1.3 Riksrevisionsverket.....	19
1.1.4 Statskontoret.....	20
1.2 Utredningar om tillsynen inom olika samhällssektorer.....	21
1.3 Regeringens direktiv.....	22
1.3 Utredningsarbetet	23
1.4 Vissa avgränsningar	24
1.5 Betänkandets uppläggning.....	26
2 Kartan över Tillsynssverige	27
2.1 Tillsynslagarna	27
2.2 Tillsynsobjekten	28
2.3 Tillsynsorganen	29
2.4 Den statliga tillsynens utveckling.....	32
2.4.1 Den tidiga historien	32
2.4.2 Den moderna staten konsolideras.....	33
2.4.3 Senare års förvaltningspolitiska utveckling	34
2.5 Pågående utredningar om tillsyn.....	36

3	Legala aspekter på statlig tillsyn.....	37
3.1	Vissa grundläggande principer	37
3.1.1	Legalitetsprincipen	37
3.1.2	Begreppet myndighet enligt regeringsformen.....	38
3.1.3	Lydnadsplikt för statliga myndigheter.....	38
3.2	För statlig tillsyn gemensam lagstiftning	39
3.3	Tillsynskedjan	40
3.3.1	Åtgärder före tillsynsbeslut	40
3.3.2	Åtgärder efter genomförd granskning.....	42
3.4	Överklagandemöjligheter i tillsynsärenden	44
3.4.1	Allmänna principer för överklagande.....	44
3.4.2	Former för överklagande i tillsynsärenden	45
3.4.3	Reformarbetet på 1990-talet	45
3.4.4	När kan beslut i tillsynsärenden överklagas?.....	46
3.4.5	Enhetlig princip för överklagande av förvaltningsbeslut	47
3.5	Internationalisering – särskilt till följd av EU- medlemskapet	48
3.5.1	Tillsynens inriktning och former	48
3.5.2	Svenska tillsynsmyndigheters kontakter med EU:s institutioner och andra medlemsländer	49
3.5.3	EU som granskare av svensk tillsyn	49
3.5.4	EU och framtiden.....	51
3.5.5	Språklig förbistring.....	53
3.6	Utredningens slutsatser.....	53
4	Tillsynsobjekt och objektsansvariga.....	55
4.1	Vilka är tillsynsobjekten?	55
4.2	Tillsyn avser främst objekt och verksamheter	58
4.3	Olika typer av tillsynsobjekt – olika tillsyn	58
4.4	Tillsynsobjekt och objektsansvarig	59
4.5	Bransch- och egenkontroll.....	59

4.6	Tillsynsobjektens och objektsansvarigas syn på den statliga tillsynen.....	60
4.7	Utredningens slutsatser	60
5	Tillsynens organisation och resurser.....	61
5.1	Tillsynsorgan	61
5.1.1	Statliga myndigheter	61
5.1.2	Kommuner.....	62
5.1.3	Privaträttsliga organ.....	62
5.2	Normering och tillsyn.....	63
5.2.1	Offentlig normering	63
5.2.2	Icke offentlig normering	64
5.2.3	Normering och tillsyn i olika kombinationer	65
5.2.4	Är renodling önskvärd?	66
5.3	Principer för territoriell ansvars- och arbetsfördelning.....	67
5.3.1	Fyra grundmodeller	67
5.3.2	Myndigheter med enbart central tillsynsfunktion.....	68
5.3.3	Myndigheter med egen regional och/eller lokal organisation.....	69
5.3.4	Verksamheter där länsstyrelsen är tillsynsorgan helt eller delvis.....	71
5.3.5	Kommunernas tillsyn.....	73
5.4	Argument för val av organisationsform.....	74
5.4.1	Effektivitet och rättssäkerhet.....	75
5.4.2	Närhet och effektivitet	75
5.4.3	Närhet och otillbörlig påverkan.....	77
5.4.4	Kommunalisering och demokrati.....	78
5.5	Kostnader.....	79
5.5.1	Myndigheternas redovisning av tillsynsverksamhetens kostnader	79
5.5.2	Är resurserna tillräckliga?.....	80
5.6	Finansiering	81
5.6.1	Anslag eller avgifter	81
5.6.2	Principer för statliga myndigheters tillsynsavgifter	82

5.6.3	Principer för kommunala myndigheters tillsynsavgifter	84
5.6.4	Olika typer av tillsynsavgifter.....	85
5.7	Kompetens.....	85
5.7.1	Kunskap om sakområdet	86
5.7.2	Förvaltningskunskap och rollförståelse.....	86
5.7.3	Systemtillsyn och kvalitetsutveckling.....	87
5.7.4	Spridning av erfarenheter.....	87
5.8	Utredningens slutsatser.....	89
5.8.1	Om normering och tillsyn	89
5.8.2	Om ansvarsfördelning och organisationsnivå	89
5.8.3	Om finansiering.....	90
5.8.4	Om kompetens i tillsynsarbetet.....	90
6	Tillsyn i praktiken	91
6.1	Granskning, rådgivning och överblick	91
6.2	Olika preciseringar av tillsynsbegreppet	93
6.3	Planering av tillsyn – statsmakternas styrning.....	97
6.4	Myndighetens egen tillsynsplanering.....	98
6.4.1	Former för att inhämta planeringsunderlag.....	98
6.4.2	Kunskap måste kompletteras med värderingar.....	99
6.4.3	Tillsynen är mer eller mindre planerad.....	100
6.4.4	Strävan mot mer planerad tillsyn.....	100
6.4.5	Indikatorer för systematisk planering.....	102
6.4.6	Tillsynsplanering enligt miljöbalken – ett väl genomtänkt system	104
6.5	Tillsynsarbetet.....	104
6.5.1	Direkt tillsyn.....	105
6.5.2	Tillsyn genom ackrediterade organ	108
6.5.3	Systemtillsyn.....	108
6.6	Samordnad tillsyn	111
6.6.1	Planeringssamverkan.....	112
6.6.2	Flernivåsamverkan.....	113
6.6.3	Samordnad operativ tillsyn	113
6.6.4	Samlad tillsynsorganisation.....	114

6.7	Samverkan med andra aktörer och system	114
6.7.1	Andra kontrollanter	114
6.7.2	Medborgarnas roll i tillsynen.....	115
6.7.3	Branschorgan och professionella organisationer	116
6.7.4	Kvalitetssäkringssystem som substitut för tillsyn?.....	116
6.8	Hjälpmedel i tillsynen	118
6.8.1	Kvalitetsgranskningsinstrument	118
6.8.2	Självdeklarerad tillsyn	119
6.9	Tillsynsbeslut.....	120
6.9.1	Formen för tillsynsbeslut	120
6.9.2	Exempel på tillsynsrapporter.....	120
6.9.3	Sanktionsinstrument.....	123
6.10	Tillsyn – och sedan?	126
6.10.1	Huvudintrycket är att rättelse sker.....	126
6.10.2	Tillsynens generella effekter svårbedömda.....	127
6.10.3	Regeringens redovisning till riksdagen av den statliga tillsynens resultat	128
6.11	Utredningens slutsatser	130
6.11.1	Om begrepp i tillsynsarbetet.....	131
6.11.2	Om tillsynsplanering	131
6.11.3	Om det operativa tillsynsarbetet.....	132
6.11.4	Om medborgarnas medverkan i tillsynen	133
6.11.5	Om tillsynsbeslut och sanktioner	133
6.11.6	Om tillsynsbeslutens efterlevnad, dess effekter och redovisning.....	134
7	Statlig tillsyn – begrepp och roll.....	137
7.1	Tillsynen i en demokratisk samhällsorganisation.....	138
7.2	Tillsyn – ett medel i förvaltningspolitiken.....	139
7.3	Statlig tillsyn som system för granskning – vissa grundläggande utgångspunkter	141
7.3.1	Relationen tillsynsobjekt – objektsansvarig.....	144
7.3.2	Relationen medborgaren – tillsynsobjektet.....	144
7.3.3	Relationen tillsynsorgan – tillsynsobjekt/objektsansvarig.....	145

7.4	Tillsynens normerande komplement.....	147
7.5	Tillsynens överblickande komplement.....	149
7.6	Utredningens avgränsning av tillsynsbegreppet i förhållande till verklighetens tillsynsuppdrag.....	151
7.7	Nomeringsuppdragets utsträckning.....	153
7.8	Tillsynens relation till andra instrument i samhällsstyrningen	155
7.8.1	Den statliga tillsynens förhållande till annan granskning.....	156
7.8.2	Den statliga tillsynens förhållande till andra funktioner för individens/medborgarens rättigheter och skydd	158
8	Vägar mot framtiden.....	161
8.1	Tydligare tillsynsuppdrag.....	162
8.1.1	Allmänna utgångspunkter om tillsynens roll	163
8.1.2	Tillsynsuppdragens rättsliga grunder	163
8.1.3	Tillsynsorgan och organisatoriska relationer mellan olika tillsynsorgan	164
8.1.4	Tillsynsverksamhetens finansiering.....	165
8.1.5	Tillsynsorganens arbetsformer	166
8.1.6	Verksamheter som (eventuellt) skall komplettera den statliga tillsynen.....	167
8.2	Åtgärder för att åstadkomma tydligare tillsynsuppdrag	167
8.3	Åtgärder för en stärkt tillsynsprofession	168
8.4	Åtgärder för en tydligare statlig tillsyn – en ny lag om statlig tillsyn.....	169
8.5	Statlig tillsyn – en uppgift bara för staten?	171
Bilagor:		
1	Kommittédirektiv	173
2	Lagar vilka reglerar statlig tillsyn.....	185
3	Tillsynsorgan.....	203

Sammanfattning

Uppdraget

Huvudfrågan i regeringens direktiv (2000:62) för utredningens arbete är hur den statliga tillsynen kan göras till ett *tydligare* och *effektivare* förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut.

Utredningsarbetet skall enligt direktiven, vilka återfinns i bilaga 1, bedrivas i två etapper. I den första delen av uppdraget skall utredaren bl.a. kartlägga den statliga tillsynen samt de problem som förekommer. Det är denna första etapp som nu avrapporteras. Regeringen avser att lämna tilläggsdirektiv för den andra delen av uppdraget.

Den statliga tillsynens grunder

Statlig tillsyn tillämpas företrädesvis i sammanhang där statsmakterna genom lagstiftning givit uttryck för en utfästelse om att vissa särskilda villkor eller förhållanden skall råda i ett tillsynsobjekts relation till en enskild medborgare eller en grupp av medborgare. Med denna utgångspunkt ser utredningen statlig tillsyn som ett förvaltningspolitiskt instrument. Tillsyn har som utredningen visar i kapitel 7 vissa likheter i fråga om syfte och arbetsmetoder med resultatstyrning, utvärdering, uppföljning och revision. I vissa avseenden finns även väsentliga olikheter.

Medborgarens intressen, säkerhet och villkor är centrala i den statliga tillsynen. Det är dock inte medborgarens allmänna ställning utan hans eller hennes roller som mottagare av vissa angivna former av leveranser eller prestationer vilka är intressanta. Utredningen har som exempel använt medborgaren som klient hos en advokat, patient inom sjukvården, elev i skolan, boende inom äldreom-

sorgen, nyttjare av natur, luft och vatten samt som kund i relation till vissa leverantörer av varor och tjänster.

Ett viktigt kännetecken på den statliga tillsynen är att dess grunder regleras i lag. I respektive "tillsynslag" anges vad som skall vara föremål för tillsynen, vilka aspekter som skall granskas i tillsynen, vilket organ som givits ansvaret för att utöva tillsynen och vilka befogenheter detta organ disponerar i sitt arbete. Lagstiftningen kompletteras vanligen genom regeringens förordningar och andra beslut (t.ex. i form av regleringsbrev) och föreskrifter utgivna av olika myndigheter. Olika former av råd utfärdade av myndigheter utgör dock inte bindande normer i utövandet av den statliga tillsynen.

Statskontoret har på utredningens uppdrag kartlagt vad EU:s rättsordning och institutioner inneburit för svensk statlig tillsyn. Statskontorets slutsats är att EU-samarbetet hittills inte inneburit några mer avgörande förändringar i fråga om den statliga tillsynens inriktning, omfattning eller former. Den statliga tillsynen berörs dock av flera av förslagen i EU-kommissionens vitbok om styrelseformer i EU vilken presenterades i juli 2001.

Den statliga tillsynsverksamheten som system

Utredningens redovisningar och analyser utgår från den statliga tillsynen som ett antal system vilka inom respektive samhällssektor utgörs av strukturerade kombinationer av regler, organisationer och processer. Vart och ett av systemen består i sin idealform av ett tillsynsorgan, med ett i lag givet uppdrag, vilket granskar ett tillsynsobjekt och genom ett tydligt beslut avgör om detta uppfyller de krav som en viss lag anger. I vissa fall har tillsynsorganet eller något annat organ behörighet att formulera och fastställa normer som preciserar lagstiftningens krav. Ansvaret för att kraven uppfylls finns reglerat i lag och åvilar en juridisk eller fysisk person, den objektsansvarige.

Den statliga tillsynens aktörer

I kapitlen 4–6 redovisar utredningen aktörerna i olika tillsynssystem och relationerna dem emellan. Gemensamt i en tillsynsrelation är, som nämnts ovan, förekomsten av ett tillsynsobjekt,

vilket i ett visst angivet avseende möter en enskild medborgare eller en grupp av medborgare, och ett tillsynsorgan.

Tillsynsobjektet, vilket i flertalet tillsynsrelationer utgörs av ett fysiskt objekt, en anläggning, en verksamhet eller en process, är det direkta föremålet för tillsynsorganets granskning och bedömning. Tillsynsobjektet företräds i dessa fall av en objektsansvarig vilken ansvarar för och har faktisk möjlighet att bestämma över objektet. Saknas en sådan ansvarig saknas också en grundläggande förutsättning för tillsynen, nämligen en mottagare (adressat) av tillsynsorganets meddelanden och beslut med anledning av tillsynen. I några få fall är tillsynsobjektet en fysisk person, vilket exempelvis är fallet i tillsynen över advokater, revisorer eller personal inom sjukvården.

Tillsynsorganen kan vara statliga eller kommunala förvaltningsmyndigheter eller privaträttsliga organ. Inom ett flertal områden bildar myndigheter på två eller flera nivåer en hierarki för tillsynsverksamheten. Det är då vanligt att myndigheten på den nationella nivån svarar för vägledning och samordning av tillsynen på regional och/eller lokal nivå.

De statliga tillsynsmyndigheterna kan vara organiserade på olika sätt beroende på myndighetens övriga uppgifter, tillsynens omfattning, förekomst av tillsynshierarki osv. Några statliga myndigheter har en egen regional/lokal organisation för sin tillsynsuppgift.

I den kommunala verksamheten utgör tillsynen, med undantag för miljöområdet, vanligen en begränsad del av den samlade verksamheten.

De privaträttsliga organ vilka utövar statlig tillsyn har antingen givits sitt uppdrag i lag eller genom ackreditering givits möjlighet att granska vissa former objekt.

Den statliga tillsynsverksamhetens omfattning

Utredningen belyser dels på ett översiktligt sätt i kapitel 2, dels mer ingående i de empiriska kapitlen 3–6 den nuvarande statliga tillsynens stora bredd och omfattning.

Antalet lagar vilka reglerar tillsynen inom olika samhällsområden uppgår enligt utredningens inventering, redovisad i bilaga 2, till 230.

Antalet statliga myndigheter (centrala förvaltningsmyndigheter och länsstyrelser) med tillsynsuppgifter är ca 90. Till dessa kommer

landets 289 primärkommuner, inom vilka ett flertal olika nämnder och förvaltningar utövar statlig tillsyn enligt 20 lagar. Landstingen utövar ingen statlig tillsyn. Ett antal privaträttsliga subjekt (som Sveriges Advokatsamfund och Svensk bilprovning) utövar statlig tillsyn. Tillsynsorganen och deras uppgifter redovisas i bilaga 3.

Utredningen har uppskattat att de statliga och kommunala myndigheternas tillsynsverksamhet årligen kostar drygt fyra miljarder kronor. Av denna summa finansieras omkring hälften med avgifter från tillsynsobjekten (inklusive den del av arbetsgivaravgiften vilken avser arbetsmiljötillsynen).

Det sammanlagda antalet tillsynsobjekt är mycket svårt att exakt fastställa. Utredningen belyser mångfalden genom exempel hämtade från olika samhällsområden. I flertalet fall är tillsynsobjekt även föremål för tillsyn enligt mer än en lag och av mer än ett tillsynsorgan.

Begrepp i den statliga tillsynen

I kapitel 7 utvecklar utredningen på grundval av de tidigare kapitelens empiriskt grundade redovisningar en konceptuell ram för den statliga tillsynen. Här redovisar utredningen tillsynens relationer till andra förhållanden i samhället vilka ofta med snarlika syften är ägnade att tillförsäkra medborgarna på olika sätt angivna förutsättningar och villkor.

Utredningen redogör även för det inom många områden oklara förhållandet mellan myndigheternas ansvar för tillsyn å ena sidan och ansvaret för normering och överblick å den andra. En stramare användning av dessa olika begrepp bedöms av utredningen vara av stor betydelse när det gäller att göra den statliga tillsynen såväl till ett tydligare som till ett effektivare förvaltningspolitiskt redskap.

Frågor för fortsatt utredning – Vägar mot framtiden

Enligt regeringens direktiv har utredningen i denna första fas av sitt arbete inte haft i uppdrag att lämna några förslag. Som underlag för Regeringskansliets arbete med de tilläggsdirektiv vilka aviseras i regeringens första direktiv till utredningen presenterar utredningen i kapitel 8 fyra konkreta åtgärder genom vilka ökad tydlighet och effektivitet kan åstadkommas.

Den första åtgärden utgörs av ett fortsatt analysarbete på sektoriell grund. Till grund för detta arbete presenterar utredningen en analysmodell. Arbetet bör ges karaktären av ett mindre antal pilotprojekt i vilka utredningen samarbetar med departement och tillsynsmyndigheter.

Den andra åtgärden är skapandet av en "Tillsynsakademi", vars verksamhet och aktiviteter bör syfta till att stärka professionen bland de tjänstemän vilka arbetar med statlig tillsyn. Utredningen har under sitt arbete erfarit att Socialstyrelsen och Länsstyrelsen i Stockholms län tagit ett gemensamt initiativ som ligger helt i linje med utredningens idé.

Den tredje åtgärdens syfte är att tydliggöra den statliga tillsynen genom en ny lag. En sådan skulle kunna precisera begreppet statlig tillsyn och reglera bl.a. tillsynsorganens rätt till information och handräckning samt möjligheterna till sanktioner och överklaganden av beslut i tillsynsärenden. Frågan om en ny lag och vilka bestämmelser som skulle kunna överföras till den bör bli föremål för fortsatt utredning.

Den fjärde åtgärden är en fördjupad prövning av den principiella frågan av om primärkommunerna även i framtiden bör bedriva statlig tillsyn. Utredningen anser att frågan med fördel skulle kunna tas om hand av det större och principiella översynsarbete om uppgifts- och arbetsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen vilket regeringen aviserade i september 2001 i propositionen (2001/02:7) Regional samverkan och statlig länsförvaltning.

1 Uppdraget

1.1 Bakgrunden till regeringens direktiv

Regeringens direktiv till denna utredning bygger i allt väsentligt på en problembild som presenteras i ett antal utredningar om tillsyn som tidigare genomförts av i första hand Riksdagens revisorer, Riksrevisionsverket och Statskontoret. Det ter sig därför naturligt att inledningsvis redovisa resultaten av dessa utredningar.

1.1.1 Riksdagens revisorer

Efter att ha granskat ett antal samhällssektorer där den statliga tillsynen spelade en viktig roll gjorde Riksdagens revisorer en sammanfattande rapport (1994/95:RR9) om tillsyn som sådan. Revisorererna pekade på att

- innebörden av tillsynsbegreppet är oklar och tolkas olika i olika lagar,
- tillsynens relation till andra likartade begrepp såsom utvärdering ofta inte klargörs,
- det tycks kunna uppstå rollkonflikter hos tillsynsorganet när organet också har ansvar för tillståndsgivning, rådgivning m.m.,
- en annan rollkonflikt uppstår när en verksamhetsutövare har tillsyn över sig själv (t.ex. kommuner med egen miljöfarlig verksamhet vilka också utövar tillsyn enligt miljölagstiftningen),
- det råder oklarheter mellan olika tillsynsnivåer (centralt, regionalt och lokalt) samtidigt som samverkansmöjligheter inte tycks tas tillvara,
- det ofta förefaller vara svårt att bedriva tillsyn (låg prioriterat, otydliga regelverk i form av ramlagar, tillsynen ofta passiv, sanktioner tillämpas inte alltid, egenkontroll blir lätt lite

- abstrakt, tillsynen tenderar att bli en dialog i stället för verklig kontroll),
- delegering och EU ger nya förutsättningar, och
 - principerna för tillsynsavgifter varierar mellan olika sakområden.

Revisorernas slutsatser är att

- regeringen bör lämna en samlad redogörelse över tillsynsverksamhet i landet till riksdagen,
- särskilt förhållandena mellan länsstyrelserna och de centrala myndigheterna bör klarläggas,
- statsmakterna bör säkerställa att tillsynsansträngningarna inom vissa områden inte får en för liten omfattning,
- möjligheterna till samordnad tillsyn bör undersökas,
- behovet av kompetensutveckling inom tillsynsområdet bör redovisas,
- svagheter i befintliga sanktionssystem bör beskrivas och värderas,
- kunskapen om olika tillsynsmetoder bör förbättras, och
- avgiftsproblematiken bör behandlas.

1.1.2 Förvaltningspolitiska kommissionen

Förvaltningspolitiska kommissionen tog i sitt slutbetänkande (SOU 1997:57) I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten upp tillsynsfrågorna och föreslog att den statliga tillsynen över myndigheter, företag och kommuner skulle ses över. Särskilt borde frågan om verkningfulla sanktioner uppmärksammas. Man menade att många av de problem vilka redovisats i tidigare utredningar om tillsynsbegreppets otydlighet, skiftande tillämpningar m.m. främst är ett uttryck för att frågan inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet.

I regeringens proposition (1997/98:136) Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst föreslås att den statliga tillsynen skall ses över så att den blir tydligare och mer ändamålsenlig.

1.1.3 Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket (RRV) har tagit upp tillsynsfrågor i många av sina revisionsrapporter. Redan år 1985 framhöll verket att "mycket talar för att begreppet tillsyn i lagar, förordningar, instruktioner m.m. reserveras för att beteckna en väldefinierad kontrollfunktion, dvs. en granskning genom t.ex. inspektioner av att uppställda regler efterlevs" (rapport till Stat-kommunberedningen, dnr 1983:1105).

I den generella och sammanfattande skriften Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel (RRV 1996:10) beskrev verket sina iakttagelser på följande sätt.

Tillsynsbegreppet är oklart. Det finns många näraliggande begrepp – övervakning, efterlevnad, inspektion, kontroll, besiktning, uppsikt och överinseende. Det finns också flera olika bestämmelser av tillsynsbegreppet såsom primär tillsyn, verksamhetstillsyn, individtillsyn, löpande tillsyn, operativ tillsyn, systemtillsyn, tematisk tillsyn och förebyggande tillsyn vars innebörd inte är helt klarlagd.

Tillståndsgivning, föreskriftsarbete och rådgivning innefattas ofta i tillsynsbegreppet.

Begreppet tillsyn bör knytas till regelefterlevnad medan uppföljning är mer knutet till måluppfyllelse. Därmed kan tillsyn ses som ett förvaltningspolitiskt styrmedel med syftet att se till att de lagar som stiftats och de regler som fastställts hålls. Det är ett medel att upprätthålla respekten för folkviljan såsom den kommer till uttryck i lagar och förordningar.

Den svenska förvaltningskulturen är starkt inriktad på samförstånd, kompromissvilja och hederlighet. Därför har tillsynen i sin mer kontrollerande form en svag ställning i det svenska politiska systemet i motsats till förhållandena i andra länder.

1990-talens avregleringar har tydliggjort behovet av tillsyn där verksamhet visserligen skall få bedrivas friare, men inte så fritt att för allmänheten negativa effekter uppstår, t.ex. inom taxinäringen eller finansmarknaden. Också kommunaliseringen och införandet av ramlagar får till effekt att större krav ställs på en effektiv statlig tillsyn.

1.1.4 Statskontoret

Statskontoret genomförde på uppdrag från Avregleringskommittén och PARK-kommittén en utvärdering av den statliga tillsynen över verksamhet i landsting och kommuner (Rapport 1998:8). Slutsatserna från denna utvärdering liknar i mycket tidigare granskningar men har sitt fokus på kommuner och landsting. Statskontoret konstaterar bl.a. att

- kommuner och landsting kan bli berörda av tillsyn inte bara som offentliga organ utan även som huvudmän, arbetsgivare, fastighetsägare, lokalupplåtare m.m.,
- tillsynsstrukturen är svåröverskådlig och tillsynsrollerna oklara, bl.a. mellan förvaltningsnivåerna,
- den statliga tillsynen som helhet är vag, svag och lågt prioriterad,
- tillsynen inte bara utgår från lagar och förordningar utan också från mål i regleringsbrev,
- sanktionsmandaten inte alltid används,
- reglerna om sanktioner inte är kongruenta, t.ex. finns starka sanktionsmöjligheter inom sjuk- och hälsoområdet, men inga inom socialtjänstområdet, och
- tillsynen riktas mot verksamheten som sådan oberoende av huvudmannen; egentligen är det bara JO, JK och NOU som utövar tillsyn över kommuner och landsting i deras egenskap av offentliga organ.

Enligt Statskontoret kräver följande principfrågor statsmakternas ställningstagande:

- Bör tillsyn och rådgivning finnas inom samma organisation?
- Hur förhåller sig författningsstyrning till resultatstyrning?
- Finns det synergieffekter i samordnad tillsyn mellan flera tillsynsområden eller är tillsynen så starkt sektorsanknuten att en samordning inte är praktiskt genomförbar?
- På vilket sätt skall staten i sin tillsyn ta hänsyn till den kommunala självstyrelsen?
- Hur skall resultaten av tillsynen återrapporteras till riksdagen?

1.2 Utredningar om tillsynen inom olika samhällssektorer

Både Riksdagens revisorer och RRV har, utöver de ovan nämnda sammanfattande rapporterna, genomfört ett stort antal ämnesvisa studier där tillsynsfrågorna intar en framträdande plats. De har bl.a. behandlat tillsyn över kommuner, läkemedelskontroll, strålskydd, finanssektorn, miljövärderna och skolan.

Därutöver bör också nämnas några tematiska studier från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) avseende miljöområdet.

I en av studierna (Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet, Ds 1998:50) görs en systematisk jämförelse mellan tre myndigheters arbete med tillsyn inom miljöområdet – Naturvårdsverket (SNV), Kemikalieinspektionen (KemI) och dåvarande Arbetarskyddsverket. Också den regionala och kommunala nivån berörs.

Bland de slutsatser som framförs i denna ESO-studie kan nämnas att

- skillnad bör göras mellan ett snävt tillsynsbegrepp och ett vidare där det senare även inkluderar information och rådgivning,
- organisationsprinciperna för arbetsmiljöarbetet och arbetet med den yttre miljön skiljer sig ganska kraftigt (centralisering respektive decentralisering),
- regeringens styrning av de tre verken skiljer sig åt väsentligt, Arbetarskyddsverket får i stor utsträckning prioritera problem och åtgärder medan SNV och KemI får en stor mängd detaljuppdrag,
- de lokala arbetsmiljöinspektörernas arbete har i ökad utsträckning styrts mot mer kontroll och mindre rådgivning, medan SNV betonar den rådgivande rollen, och
- Arbetarskyddsverkets styrning och planering av den operativa tillsynen underlättas av den enhetliga organisationen med elva regioner inom verket medan SNV och KemI måste styra och samordna över 300 organ med betydande grad av självständighet.

En annan ESO-rapport behandlar den kommunala miljötillsynen (Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljö-tillsynen, Ds 2000:67). Den tillsyn som beskrivs har sitt lagliga stöd i miljöbalken, livsmedelslagen och djurskyddslagen. Studien bygger

på enkäter till landets samtliga kommuner samt på intervjuer. Bland de sammanfattande slutsatserna kan nämnas att

- tillsynsresurserna upplevs generellt som otillräckliga i synnerhet med tanke på att kravnivån under lång tid har höjts,
- det finns risk för kompetensuttunnning hos de centrala myndigheter som inte själva bedriver någon operativ tillsyn,
- länsstyrelsernas roll i tillsynen behöver förtydligas,
- det är olämpligt att kommuner har tillsyn över egen verksamhet (begrepp som otillbörlig påverkan och lojalitetskonflikter används i rapporten för att beskriva problematiken och en förut-sättningslös utredning av rollfördelningen mellan de tre tillsyns-nivåerna rekommenderas),
- antalet oanmälda inspektioner bör öka,
- det är svårt för de mindre kommunerna att ha tillräcklig kvalitet på sin tillsyn, och
- kunskapen om effekterna av olika tillsynsmetoder är begränsad; systematisk forskning och utvärdering vore värdefull.

Utöver vad som ovan redovisats har ett stort antal statliga utredningar behandlat tillsynen inom olika samhällssektorer. I vissa av dessa utredningar är aspekter på tillsynen centrala medan frågan om tillsyn i andra är av mer underordnad betydelse.

Ett exempel på analys av den statliga tillsynen som förvaltningspolitiskt redskap inom en viss samhällssektor är det utredningsarbete om miljösektorns tillsyn, analys och uppföljning som föregick den nya lagstiftning vilken trädde i kraft år 1999. Ett annat exempel är Avregleringsutredningen (SOU 1998:105) vilken behandlade statens reglering och tillsyn av kommunernas och landstingens verksamheter.

1.3 Regeringens direktiv

Det går en tämligen rak linje mellan de ovan redovisade analyserna och regeringens direktiv till vår utredning. Den stora fråga som utredningen skall besvara är hur den statliga tillsynen kan göras till ett *tydligare* och *effektivare* förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. I regeringens direktiv slås fast att den statliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som riksdag och regering beslutat. Den bidrar till att upprätthålla

grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati.

I direktiven görs en genomgång av de problem som finns i den statliga tillsynen. Här återkommer i stort sett alla de punkter som redovisats ovan. Den fråga som regeringen därutöver särskilt betonar är att tillsynen skall ses i ett medborgarperspektiv.

Utredningsarbetet skall enligt direktiven bedrivas i två etapper. I den första delen av uppdraget skall utredaren bl.a. kartlägga den statliga tillsynen samt de problem som förekommer. Det är denna första etapp som nu avrapporteras. Regeringen avser att lämna tilläggsdirektiv för den andra delen av uppdraget.

De frågor som skall belysas under den första kartläggande etappen gäller

- tillsynens syfte, inriktning och omfattning samt hur avvägningar sker mot andra styrinstrument,
- tillsynsbegreppets innebörd och tillsynsverksamhetens reglering,
- internationaliseringens effekter på tillsynen,
- tillsynens organisation,
- tillsynsmyndigheternas samspel med medborgaren och med
- tillsynsobjekten,
- praxis och verksamhetsutveckling i tillsynen, samt
- redovisning, uppföljning och utvärdering av den statliga tillsynen.

För var och en av dessa frågor ges ett antal delfrågor.

1.4 Utredningsarbetet

Utredningens arbete inleddes med en genomgång av tidigare publicerade rapporter i ämnet, bl.a. de nyligen nämnda. På ett relativt tidigt stadium har utredningen översiktligt gått igenom nuvarande lagstiftning för att notera var och hur tillsynsbegreppet används.

Denna författningsgenomgång har kompletterats med intervjuer med företrädare för ett stort antal tillsynsmyndigheter, såväl sådana med ett sektorsansvar som länsstyrelser och kommuner. Ambitionen har varit att dels täcka in de största tillsynsmyndigheterna, dels hämta in upplysningar från några mindre tillsynsorgan. Utredningen har också genomfört diskussioner med företrädare för Svenska kommunförbundet och för länsstyrelserna. I några fall har

utredningen deltagit i ämnesvisa konferenser där tillsynsfrågor har behandlats. Det gäller inom miljöområdet, socialtjänsten, välfärdsområdet i stort samt länsstyrelseområdet. Rapporter och vägledningsmaterial från dessa, och andra, tillsynsmyndigheter har samlats in. Utredningen har också kunnat hämta en hel del värdefull information från ett antal tidigare utredningar och direkt från olika tillsynsmyndigheters hemsidor.

Utredningen har vidare haft vissa kontakter med olika typer av tillsynsobjekt, i första hand kommuner och landsting, men även med företrädare för näringslivet.

Utredningen har lagt ut tre externa uppdrag. Ett uppdrag har gällt legala aspekter på tillsynen och tillsynens relationer till bl.a. civilrättsliga processer och försäkringslösningar. Ett annat uppdrag avsåg "professionell" tillsyn, utförd av branschorgan och andra sammanslutningar, vilken kan ses som ett komplement eller en pendang till den statliga tillsynen. Slutligen har Statskontoret gjort en genomgång av hur svenska myndigheter och svensk tillsynsverksamhet påverkats av EU.

Till utredningen har varit knutet en expertgrupp som följt arbetet och bidragit med synpunkter på det material som gradvis har tagits fram under arbetets fortskridande.

1.5 Vissa avgränsningar

Utredningen visar i det följande att statlig tillsyn är ett mycket brett område. Dagens tillsyn finns reglerad i mer än 200 lagar. Bortåt 100 statliga myndigheter och alla primärkommuner har tillsynsuppdrag – en del som en mindre del i sin verksamhet, andra som sitt huvudsakliga uppdrag. Denna bredd i den statliga tillsynen har haft betydelse för utredningens sätt att arbeta.

Direktivens frågeställningar har avseende på tillsyn i det generella fallet och vi har därmed inriktat vårt arbete så att våra redovisningar och reflektioner ska ha relevans för all statlig tillsyn. Det har skett genom att (utöver en fullständig inventering av tillsynslagar och tillsynsorgan) göra en bred beskrivning med omfattande exemplifieringar av tillsynens praktik, valda så att de skall illustrera allmängiltiga metoder och problem. Självfallet uppvisar verksamhet inom ett så brett område stora variationer. Fördjupade analyser i vissa frågor (bl.a. några detaljerade frågeställningar i direktiven) kan därför enligt vår uppfattning bäst göras i ett mer avgränsat,

sektoriellt sammanhang. Vi föreslår därför att vissa frågor i direktiven penetreras utförligare i utredningens nästa fas och då i form av sektoriella översyner baserade på den analysmodell för en tydligare tillsyn som presenteras i detta betänkande.

De exempel på praxis och problem som redovisas är av uppenbara skäl hämtade från ett urval av relevanta fallbeskrivningar. I detta val har vi i första hand – mot bakgrund av direktivens prioriteringar – sökt hämta illustrationer från ”väsentliga samhällsområden såsom utbildning, vård, omsorg, arbetsmiljö och miljöskydd”.

Utredningen ansluter sig till den skola som framhåller tillsynens kontrollerande funktion. Utredningen har därmed konceptuellt tagit ställning för ett visst synsätt på den statliga tillsynen som institution och funktion. Utredningen har övervägt olika alternativa termer för att bäst beskriva kärnan i denna tolkning. Vi har övervägt ”kontrollera”, ”övervaka” och ”granska” och stannat för ”granska”. Vi menar att ”granska” bäst anger ett moment av aktiv undersökning, dvs. ett inslag av intellektuell process baserad på en form av särskild sakkunskap som är en viktig ingrediens i all tillsyn. Granskning antyder en process avgränsad i tiden med en början och ett slut (även om det förstås kan ske återkommande såsom i tillsyn). ”Kontrollera” ger oss snarlika associationer men antyder ett mer ”mekanistiskt” förhållande till objektet. Kontroll sker ofta (låt vara långt ifrån alltid) i form av provning med mätinstrument, utan särskilda krav på ”intellektuell prövning”. Ordet kan ibland även rymma ett inslag av styrning, dvs. ett moment av ansvar för tillståndet i kontrollobjektet, något som är oförenligt med vårt tillsynsbegrepp. ”Övervaka” slutligen refererar till en fortlöpande process som i sig inte genererar slutsatser annat än möjligen – då så föranleds av iakttagna avvikelser – i form av påkallande av ingripanden av andra aktörer än övervakaren själv eller den för övervakningsobjektet ansvarige.

Slutligen en avgränsning av nyckelbegreppet ”statlig tillsyn”. Någon bestämning finns inte i direktiven men problembeskrivningen där visar att uppdraget innefattar all tillsyn som beslutats av staten oavsett om den genomförs av statliga myndigheter eller delegerats eller på annat sätt uppdragits åt kommuner, landsting eller privaträttsliga subjekt. För utredningen är därför statlig tillsyn liktydigt med tillsyn som är fastställd av staten och grundad på lag, oavsett vilken organisation som svarar för verkställigheten.

1.6 Betänkandets upplägning

Allt efter det att arbetet framskridit har utredningens bild av vad tillsyn är och vad det bör vara utvecklats. Betänkandet är upplagt så att denna bild presenteras i kapitel 7, Den statliga tillsynen – begrepp och roll. Detta kapitel kan ses som utredningens begreppsmässiga slutsatskapitel. I det kapitlet gör utredningen vissa bestämmingar och avgränsningar som i några avseenden avviker från vad som i dag anges i författningstext och hur begreppet tillsyn används av olika tillsynsmyndigheter. Där relateras också tillsynsbegreppet till vissa andra styrformer, som uppföljning, utvärdering, revision, besvär rätt m.m.

I förenklad och förkortad form ser utredningen tillsyn som ett statligt styrinstrument som används för att säkerställa att vissa typer av lagar och förordningar samt villkor i samband med tillståndsgivning efterlevs. Tillsynens kärna är granskning snarare än utveckling och tonvikten ligger på processer och regler snarare än på mål och resultat. Utredningen menar att statsmakterna genom tillsynen utfärdar en implementeringsgaranti till medborgaren inom det aktuella området.

Innan vi kommer dit låter vi emellertid empirin tala. I kapitel 2, och mer detaljerat i två bilagor, redovisas i översiktlig form resultatet av den författningsgenombgång som utredningen genomfört. I de tre följande kapitlen behandlar utredningen tillsynens lagliga reglering, tillsynsobjekten och tillsynsorganen. Varje kapitel avslutas med en kommentar med värderande inslag som gör att bilden av utredningens syn på tillsyn och tillsynsupdragets utformning, innehåll och organisation gradvis utvecklas.

I kapitel 6 presenteras det praktiska tillsynsarbetet, från planering till erfarenhetssummering, såsom det har beskrivits för oss av några olika tillsynsmyndigheter. Här ges också en sammanfattande beskrivning av hur begreppet tillsyn som arbetsredskap preciseras inom olika myndighetsområden. Också dessa kapitel avslutas med värderande kommentarer vilka leder mot det nämnda kapitel 7 samt mot kapitel 8, vilket pekar ut ett antal områden för fortsatta analyser och åtgärder.

2 Kartan över Tillsynssverige

I detta kapitel beskriver utredningen översiktligt och huvudsakligen i kvantitativa termer dagens statliga tillsyn. Vi gör detta med utgångspunkt från den lagstiftning som reglerar, de objekt som är föremål för och de organ som utövar den statliga tillsynen.

2.1 Tillsynslagarna

I bilaga 2 har utredningen med hjälp av sökningar i det offentliga rättsinformationssystemet förtecknat 230 lagar med anslutande förordningar vilka reglerar den statliga tillsynen. Antalet träffar på begreppet "tillsyn" är betydligt större än dessa drygt 200 lagar. Detta beror dels på begreppets olika innebörder (t.ex. barntillsyn och djurtillsyn), dels på ett antal lagar vilka reglerar hur vissa myndigheters (t.ex. skatteförvaltningens och socialtjänstens) personuppgifter får användas i tillsynsverksamhet.

Nedan har utredningen fördelat de drygt 200 "tillsynslagarna" efter vilket departement som ansvarar för respektive lag.

Departement	Antal lagar
Justitie	43
Utrikes	5
Försvar	6
Social	31
Finans	35
Utbildning	5
Jordbruk	21
Kultur	7
Näring	61
Miljö	16
Summa	230

Som framgår är lagarnas fördelning mellan departementen relativt ojämn. Indelningen är dock mycket grov och återspeglar bara delvis lagarnas fördelning på samhälls-/politikområden. Inom respektive departements område finns således också en stor spännvidd.

Det bör också noteras att lagarnas omfattning är mycket varierande. Detta gäller även lagarnas krav på omfattningen av den statliga tillsynen. Miljöbalken intar i detta hänseende en särställning både genom sin stora innehållsliga bredd och antalet tillsynsorgan.

Inom Näringsdepartementets mycket breda verksamhetsområde finns som framgår ett betydande antal lagar. En grupp lagar reglerar tillsynen över villkoren på arbetsmarknaden och förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (t.ex. arbetsmiljölagen, jämställdhetslagen och medbestämmandelagen). En annan grupp lagar behandlar verksamheten inom olika näringsgrenar (gruvor, skog, pantbanker, elförsörjning, post och tele) och en tredje förhållandena på trafik- och fordonsområdena.

Av Justitiedepartementets tillsynslagar gäller en tredjedel konsumenträttsliga förhållanden ("medborgaren som kund"). Inom departementets ansvarsområde finns även såväl grundlagarna, vilka reglerar vissa former av statlig tillsyn, som ett antal andra lagar, som rättegångsbalken och produktsäkerhetslagen.

Hälften av lagarna inom Socialdepartementets område reglerar den verksamhet försäkringskassorna bedriver, och som står under Riksförsäkringsverkets tillsyn, med stöd av lagen om allmän försäkring och ett tiotal andra lagar, exempelvis lagarna om barnbidrag, ersättning till smittbärare och bostadsbidrag. Inom Finansdepartementets område avser tre fjärdedelar av lagarna tillsyn över finans- och försäkringsmarknadernas olika delar.

2.2 Tillsynsobjekten

I bilaga 2 har utredningen även redovisat vilket huvudsakligt tillsynsobjekt respektive lag avser. Objekten är som framgår av mycket olika slag. Också antalet objekt varierar mycket kraftigt mellan olika områden. Det är närmast en ogörlig uppgift att beräkna det sammanlagda antalet tillsynsobjekt. Några exempel får visa på variationerna.

I kasinolagen anges att det får finnas högst sex kasinon i landet (i dag finns endast två) och att dessa skall stå under Lotteriinspektionens tillsyn. Riksförsäkringsverket, som utövar tillsyn enligt ett

antal lagar inom socialförsäkringsområdet, har tillsyn över de 21 regionala försäkringskassorna. Antalet advokater, över vilka Sveriges Advokatsamfund och dess disciplinkommitté utövar tillsyn enligt rättegångsbalken, uppgår till ca 3 500. Revisorsnämndens tillsyn riktar sig till landets 1 800 godkända respektive 2 300 auktoriserade revisorer och ett 90-tal revisionsbolag. I Statens läkemedelsverks verksamhet ingår att ha tillsyn över ca 800 läkemedelstillverkare och -importörer, vilka svarar för de drygt 5 000 olika godkända läkemedlen.

Statens folkhälsoinstitut ansvarar för tillsynen över de drygt 500 företag som har tillstånd till partihandel med och tillverkning av alkohol. Kommunerna svarar för tillsynen över de 11 550 (år 2000) tillstånden att servera sprit, vin eller starköl. Tillsynen enligt livsmedelslagen utövas av Statens livsmedelsverk och kommunerna. År 1999 omfattade verkets tillsyn 597 anläggningar (slakterier, mejerier, fiskanläggningar m.m.) och kommunernas tillsyn ca 52 000 objekt (livsmedelsaffärer, restauranger, korvkiosker m.m.).

Antalet arbetsställen med fler än en anställd, vilka enligt arbetsmiljölagen står under Arbetsmiljöverkets tillsyn, uppgår enligt SCB till knappt 300 000. Inom miljöbalkens tillsynsområde finns (enligt uppskattning från Kommunförbundet år 2000) totalt ca 900 000 olika tillsynsobjekt.

Enligt skollagens bestämmelser under rubriken "Tillsynen över att skolplikten fullgörs" (3 kap. 13–16 §§) skall kommunen "se till att skolpliktiga elever i dess grundskola och särskola fullgör sin skolgång" och att den "som har vårdnaden om skolpliktigt barn skall se till att barnet fullgör sin skolplikt". Detta gör att drygt en miljon barn och deras föräldrar (eller grovt räknat en fjärdedel av landets befolkning) i denna mening kan anses vara tillsynsobjekt. Låt vara att "tillsyn" här används på ett sätt som avviker från den bestämning som utredningen senare presenterar (i kapitel 7).

2.3 Tillsynsorganen

Vi har i detta kapitel redan nämnt ett antal tillsynsorgan av olika slag. Statlig tillsyn kan utövas av såväl statliga myndigheter som av kommuner och privaträttsliga organ. Antalet organ som utövar tillsyn enligt och ges sitt uppdrag i en eller flera lagar fördelar sig enligt följande:

Typ av tillsynsorgan	Antal
Statlig central myndighet	70
Länsstyrelse	21
Kommun	289

I bilaga 3 har utredningen listat de olika organ som utövar den statliga tillsynen. Där har även redovisats vad regeringen i respektive myndighets instruktion säger om tillsynsuppgifterna. De centrala statliga myndigheterna med tillsynsuppgifter fördelar sig på de tio departementsområdena enligt följande.

Departement	Antal tillsynsmyndigheter	Antal lagar myndigheterna utövar tillsyn enligt
Justitie	7	38
Utrikes	3	8
Försvar	5	20
Social	8	43
Finans	8	44
Utbildning	5	6
Jordbruk	4	27
Kultur	6	8
Näring	17	64
Miljö	7	17
Summa	70	275

Att det sammanlagda antalet lagar ovan är större än redovisningen i föregående avsnitt beror på att vissa lagar anger mer än en tillsynsmyndighet.

Det finns ett antal centrala statliga myndigheter vilka inte har några tillsynsuppgifter. Bland dessa återfinns bl.a. Konjunkturinstitutet, Statistiska Centralbyrån, Integrationsverket, Glesbyggsverket, Sida, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionsverket. Även andra grupper av statliga myndigheter saknar tillsynsuppgifter. Till dessa hör universitet och högskolor, forskningsråd, myndigheter med forsknings- och forskningsliknande uppgifter (som Nordiska afrikainstitutet, Arbetslivsinstitutet och Brottsförebyggande rådet), domstolar och ett antal serviceproducerande myndig-

heter (som Fortifikationsverket, Statens pensionsverk och Verket för högskoleservice).

De 21 länsstyrelserna är viktiga myndigheter i den statliga tillsynen, särskilt inom områdena miljö, socialtjänst, yrkestrafik och räddningstjänst. I flertalet fall har länsstyrelserna även andra uppgifter förutom tillsyn inom dessa områden. Länsstyrelserna svarar även för tillsyn inom ett antal områden där det inte finns någon central statlig myndighet. Det gäller exempelvis tillsynen över stiftelser, bevakningsföretag, allmän kameraövervakning och pantbanker. Länsstyrelserna svarar för tillsynen enligt 35 lagar.

Kommunerna svarar genom sina förvaltningar för tillsyn enligt 20 lagar. De viktigaste områdena gäller räddningstjänst, livsmedel, miljö, servering av alkoholhaltiga drycker och byggande. Med ett undantag (lagen om anordnande av visst automatspel) har även centrala myndigheter och/eller länsstyrelse visst tillsynsansvar inom områdena för den kommunala tillsynen.

Varken landstingen eller deras förvaltningar ges i lag någon tillsynsuppgift.

I lagstiftningen tilldelas i vissa fall andra organ än statliga och kommunala myndigheter tillsynsansvar. Så ger exempelvis fiskelagen, jaktlagen och bisjukdomslagen rätt för särskilt utsedda tillsynsmän att under vissa omständigheter vidta åtgärder vilka påminner om dem många tillsynsmyndigheter disponerar. En särskild ställning har i lagstiftningen givits Sveriges Advokatsamfund vad gäller tillsynen över advokater och advokatväsendet.

En särskild ställning i tillsynen över och den tekniska kontrollen av verksamheterna inom vissa områden har i lagstiftningen givits till s.k. ackrediterade organ. Lagen om teknisk kontroll innehåller de grundläggande kraven på dessa organ. Ett antal andra lagar anger att sådana organ skall eller kan svara för vissa uppgifter.

Utredningen har uppskattat att de statliga och kommunala myndigheternas tillsynsverksamhet årligen kostar mellan fyra och fyra och en halv miljarder kronor. Av denna summa finansieras omkring hälften genom avgifter från tillsynsobjekten (inklusive den del av arbetsgivaravgiften vilken avser arbetsmiljötillsynen). Utredningen har inte försökt uppskatta andra organs tillsynskostnader.

2.4 Den statliga tillsynens utveckling

Den svenska förvaltningsorganisationen har växt fram under lång tid. Det innebär att man finner spår i organisationen av principer och modeller från många olika tider liksom av politiska kompromisser och andra specifika förhållanden. Ett sökande efter en samlad och konsistent tanke bakom dagens arbetsfördelning är dömd att misslyckas. Det hindrar inte att åtskilliga och kraftfulla åtgärder vidtagits i syfte att forma en konsistent förvaltningsorganisation – allt från Axel Oxenstierna till mål- och resultatstyrning. Något motsvarande försök när det gäller just tillsynsfrågornas organisation har dock aldrig gjorts.

2.4.1 Den tidiga historien

Statens tillsynsuppgifter har en historia vilken i mångt och mycket påminner om den moderna statens. Redan under 1500- och 1600-talen började staten utöva tillsyn över bl.a. väghållning, sjukvård, gruvor och fyrväsende. Under denna tid bildades också de första, vad vi i dag skulle kalla, statliga sektormyndigheterna, t.ex. Lantmäteriet, Bergsstaten och Amiralitetskollegium. Även länsstyrelserna, statens regionala förvaltning, inrättades år 1634 med den inledningsvis främsta uppgiften att kontrollera skatteuppbörden. Med tiden gavs länsstyrelserna allt fler uppgifter av tillsynskaraktär.

Justitiekanslern (JK) kom till år 1713 och Justitieombudsmannen (JO) i samband med 1809 års regeringsform.

Industrialismens och det urbana samhällets framväxt gjorde att kraven på staten förändrades. Ett sundhetsväsende byggdes upp både på nationell nivå och i de större städerna. Kongl. Sundhetskollegiet bildades år 1813 och ombildades år 1878 till Kongl. Medicinalstyrelsen. I Göteborg inrättade den första förvaltningen år 1830 och år 1858 inrättade staden en sundhetsnämnd. Ur sundhetsväsendet växte efter år 1890 de regionala Yrkesinspektionernas arbetsmiljötillsyn fram.

Även nya förhållanden i samhället utgjorde en grund för utvecklingen av den statliga tillsynen. Den första skogsvårdslagen trädde i kraft år 1905 och samma år bildades de första skogsvårdsstyrelserna. Den statliga filmcensuren (i dag Statens biografbyrå) inrättades år 1911 och Bankinspektionen år 1908. Läroverks- och Folkskoleöverstyrelserna (från år 1905 respektive 1914) ombild-

ades år 1920 till Skolöverstyrelsen. När planeringen av kärnkraftens utbyggande inleddes på 1950-talet byggdes en statlig tillsynsmyndighet upp. År 1974 fick den namnet Statens kärnkraftinspektion.

2.4.2 Den moderna staten konsolideras

Tillsyn blev ett kontrollinstrument som staten använde när välfärden och det moderna samhället byggdes upp. Andra statliga styrmedel än tillsyn, t.ex. statsbidrag, föreskrifter och information, kom dock att användas i större omfattning än tillsyn för genomförandet av de stora politiska reformprogrammen.

Arbetsmiljötillsynen är ett område där verksamheten expanderat, tillsynens medel successivt utvecklats och flera organisationsförändringar ägt rum. År 1949 trädde en ny arbetarskyddslag i kraft och samma år inordnades den regionala Yrkesinspektionen under den nybildade chefsmyndigheten Arbetarskyddsstyrelsen. Under lång tid svarade kommunerna för tillsynen av mindre arbetsställen. År 1987 övertogs dock detta ansvar av Yrkesinspektionen. Ett ytterligare steg i riktning mot ökad organisatorisk integration togs år 2001 när Yrkesinspektionen och centralmyndigheten sammanfördes i Arbetsmiljöverket.

Under senare år har riksdagen i stor utsträckning låtit kommunerna få ansvar för tillsynsuppgifter. Uppgifterna har både varit nya, som inom miljöområdet, och överlåtits från olika statliga organ. Ett av de tydligare exemplen är plan- och byggnadsväsendet där det sedan ett antal år råder ett kommunalt planmonopol och där de statliga myndigheternas tillsyn är mycket begränsad.

Ett område där kommunernas ställning nyligen stärkts gäller tillsynen enligt alkohollagen där kommunerna övertagit uppgifter från länsstyrelserna. Även när det gäller försäljning av tobak har förslag om nya tillsynsuppgifter för kommunerna nyligen lagts fram.

Inom andra områden har tillsynen centraliserats. Så överfördes exempelvis länsstyrelsernas tillsyn över fastighetsmäklare år 1995 till den nybildade Fastighetsmäklarnämnden. Även på central nivå har förändringar ägt rum. Revisorsnämnden tog år 1995 över ansvaret för tillsynen över revisorer från Kommerskollegium.

Under senare år har ett antal tillsynsmyndigheter slagits samman, även om detta är ett mindre vanligt förhållande. Detta gäller Bank- och Försäkringsinspektionerna vilka år 1991 slogs samman till Finansinspektionen. Under år 2001 har ytterligare två samman-

slagningar ägt rum; de mellan Statens räddningsverk och Sprängämnesinspektionen respektive mellan Folkhälsoinstitutet och Alkoholinspektionen till det nya Statens folkhälsoinstitut.

Miljöpolitiken är sannolikt det område där tillsynens omfattning utvecklats mest under de senaste årtiondena. Detta gäller såväl i fråga om antalet tillsynsobjekt och om antalet involverade tillsynsmyndigheter. Särskilt tydligt är detta efter miljöbalkens ikraftträdande år 1999. Genom balken har också en tydlig åtskillnad gjorts mellan de centrala myndigheternas ansvar för tillsynsvägledning och de regionala och lokala nivåernas ansvar för operativ tillsyn. En närmare definition av dessa begrepp ges i kapitel 6.

Det är svårt att ur de ovan redovisade förändringarna utläsa något tydligt mönster. Där återfinns både decentralisering, centralisering och regionalisering. De förändringar vilka ägt rum bör mer tolkas som politiska och/eller pragmatiska förändringar inom respektive sektor än som uttryck för en genomarbetad syn på statlig tillsyn.

2.4.3 Senare års förvaltningspolitiska utveckling

De senaste 10–15 åren har sannolikt varit de mest genomgripande någonsin när det gäller förvaltningspolitiska förändringar. Tre strömningar har särskilt tydligt påverkat den statliga tillsynen. Den första är decentraliseringen, den andra är privatisering av och/eller införande av mer marknadsliknande förhållanden i offentliga verksamheter och den tredje är den snabbt ökande internationaliseringen.

2.4.3.1 Kommunalisering

Överföringen av uppgifter till och ökade befogenheter för kommunerna innehåller i sig två olika principiella tillsynsfrågor. Den ena gäller kommunerna som utövare av tillsynen enligt viss lagstiftning, t.ex. inom miljö- och livsmedelsområdena. Denna fråga behandlas mer utförligt i avsnitt 5.5. Den andra frågan gäller tillsynen över kommunal och landstingskommunal verksamhet i skenet av ett ökat kommunalt ansvar för viktiga samhällsfrågor och kommunal självstyrelse.

2.4.3.2 Avskaffande av offentliga monopol

Under de senaste årtiondena har betydande delar av tidigare offentlig verksamhet bolagiserats och tidigare monopol öppnats för konkurrens. Detta har förändrat förutsättningarna även för den statliga tillsynen. Förändringar har genomförts i lagstiftningen, nya tillsynsmyndigheter har bildats och befintliga myndigheter har fått nya roller. Post- och telestyrelsen kom till i samband med att Postverkets och Televerkets tidigare monopol på post- respektive tele-tjänster upphävdes. Järnvägsinspektionen fick år 1988 en självständig ställning i förhållande till Statens järnvägar då uppdelningen av ansvaret för järnvägstrafiken och banhållningen genomfördes.

Ett annat utvecklingsspår är att statlig och annan offentlig verksamhet nu i ökad utsträckning står under tillsyn på samma villkor som liknande verksamheter med annat huvudmannaskap. Så behandlas inom hälso- och sjukvårdens område vårdgivare och institutioner numer lika, oberoende av om de bedrivs i offentlig eller privat regi.

Det finns ett flertal andra exempel på ny eller utvecklad tillsyn över offentliga verksamheter. Ett gäller den offentliga upphandlingen där en ny lag trädde i kraft i början av 1990-talet och där Nämnden för offentlig upphandling utövar tillsyn över såväl statliga som kommunala och landstingskommunala organs upphandlingsverksamhet.

2.4.3.3 Stärkt skydd för den enskildes rätt

En särskild ställning inom den statliga tillsynsverksamheten har de för närvarande fem s.k. ombudsmännen; Jämställdhetsombudsmannen (JämO) bildad år 1979, Diskrimineringsombudsmannen (DO) 1986, Barnombudsmannen (BO) 1993, Handikappombudsmannen (HO) 1994 och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) 1999. Ombudsmännens befogenheter att med stöd av lag agera mot missförhållanden, främst inom arbetslivets område, har (med undantag av BO) stora likheter sinsemellan. För två av ombudsmännen (BO och HO) gäller att deras verksamhet i viktiga avseenden grundas på beslut i Förenta Nationerna.

Ett annat exempel är Högskoleverket, bildat år 1995, vilket bl.a. har till uppgift att svara för tillsyn över att enskilda individers,

främst anställda och studerade inom högskolorna, rättigheter tas till vara. Ett ytterligare stärkande de studerandes rättigheter genom inrättandet av en studerandeombudsman är en fråga som har utretts och diskuterats under senare år.

Traditionellt statlig verksamhet har tidigare varit undantagen tillsyn, den har på sätt och vis ansetts stå över behoven av särskild kontroll och medborgerlig insyn. Denna syn förefaller nu börja ifrågasättas. Exempelvis överväger för närvarande en kommitté införandet av ett särskilt organ för tillsyn över polisens och åklagarnas verksamhet (dir. 2000:101).

2.5 Pågående utredningar om tillsyn

Ett flertal utredningar har arbetat med eller arbetar för närvarande med frågor om statlig tillsyn. En sökning i Regeringskansliets rättsdatabaser ger 260 träffar bland de senaste 15 årens direktiv. Gemensamt för utredningarnas uppdrag är att de avser tillsynens roll inom en viss sektor eller en viss myndighets verksamhetsområde. Exempel på nu arbetande utredningar vilka enligt sina direktiv skall behandla frågor om tillsyn är:

- Översyn av skollagen m.m. (dir. 1999:15).
- Översyn av räddningstjänstlagen (dir. 1999:94).
- Miljöbalken – uppföljning och reformbehov (dir. 1999:109).
- Översyn av Datainspektionens verksamhet och finansiering (dir. 2000:52).
- Utvärdering av lagen om allmän kameraövervakning m.m. (dir. 2001:53).
- Förvaltning av avrinningsdistrikt (dir. 2001:78).

Beredning pågår för närvarande i Regeringskansliet bl.a. av frågor om djurskyddets tillsyn och om livsmedelstillsynen. I december 2001 överlämnade en arbetsgrupp inom Näringsdepartementet ett förslag (Ds 2001:75) om tillsynen över arbetslöshetskassornas verksamhet och arbetsförmedlingarnas arbete med frågor om arbetslöshetsersättning.

Den statliga tillsynens inriktning och organisation har som visats tidigare i detta kapitel successivt utvecklats och förändrats. Frågor om tillsyn är föremål för flera nu pågående utredningars arbete. Ett tydligt drag i den statliga tillsynens utveckling är att den sker inom respektive samhällssektor.

3 Legala aspekter på statlig tillsyn

De legala förutsättningarna för den statliga tillsynen bestäms i form av lagar och andra föreskrifter. De för tillsynsverksamheten aktuella lagarna utgörs dels av drygt 200 olika lagar vilka utredningen definierat som "tillsynslagar" (se bilaga 2 för en fullständig förteckning), dels av ett antal andra lagar inom förvaltningsrättens område.

Kapitlet har disponerats så att först görs en genomgång av de allmänna rättsliga grunderna för den statliga tillsynen. Sedan följer en genomgång av de olika instrument tillsynsorganen disponerar och de sanktioner dessa kan tillgripa. Därefter redogör utredningen för möjligheterna att överklaga tillsynsbeslut. Slutligen redovisas vissa slutsatser från en studie som Statskontoret har genomfört på utredningens uppdrag om vad EU-samarbetet, dess rättsordning och dess institutioner inneburit för svensk statlig tillsyn. Avslutningsvis redovisar utredningen sina slutsatser.

3.1 Vissa grundläggande principer

3.1.1 Legalitetsprincipen

Bestämmelsen i regeringsformens (RF) inledande paragraf ("Den offentliga makten utövas under lagarna") är ett uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och markerar att folkstyrelsen är underkastad lagstiftningen. I legalitetsprincipen ligger att alla offentliga organ är bundna av grundlagen och andra gällande lagar i sin verksamhet.

Förvaltningsmyndigheternas beslutanderätt måste dock inte alltid grunda sig på lag. Det kan räcka att beslutanderätten grundar sig på en författning, som i sin tur har stöd i grundlag eller annan lag. Kravet på lag har särskild betydelse i de fall då en förvaltningsmyndighets åtgärd innebär myndighetsutövning, vilket statlig tillsyn är ett exempel på. Myndighetsutövning anses typiskt sett innefatta situationer där det allmänna (stat, kommun eller

landsting) genom beslut eller andra åtgärder bestämmer över medborgarna på ett sätt som de inte kan motsätta sig. Ett karaktäristiskt element är sålunda den enskildes beroendeställning i förhållande till myndigheten. Med enskild avses såväl fysiska som juridiska personer.

3.1.2 Begreppet myndighet enligt regeringsformen

För att utföra offentliga förvaltningsuppgifter finns det enligt RF (11 kap.) domstolar för rättsskipningen respektive statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter för den offentliga förvaltningen. Termen myndighet omfattar enligt RF:s förarbeten däremot inte riksdagen eller de kommunala beslutande församlingarna (kommun- respektive landstingsfullmäktige), men väl övriga kommunala och statliga organ, alltså även regeringen och domstolarna. Andra myndigheter än domstolarna och regeringen kallas förvaltningsmyndigheter.

Till myndighet hänförs också organ som är organiserade i privaträttsliga former, men som har till uppgift att utöva offentlig makt. Om en sådan uppgift innefattar myndighetsutövning, t.ex. i samband med tillsyn, skall överlämnandet ske med stöd av lag.

3.1.3 Lydnadsplikt för statliga myndigheter

Enligt RF står de statliga förvaltningsmyndigheterna – till skillnad från domstolarna – i ett lydnadsförhållande till regeringen. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens redskap i dess uppgift att styra riket. Regeringen kan därför ge direktiv för hur ett visst ärende skall handläggas. Detta gäller (enligt 11 kap. 7 § RF) emellertid inte ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag. Förvaltningsmyndigheternas självständighet i deras rättstillämpande och domstolsliknande verksamhet, t.ex. i samband med tillsyn, anses vara en viktig garanti för den enskildes rättstrygghet.

Kommunala nämnder och förvaltningar har en (enligt RF) motsvarande självständighet i förhållande till de kommunala beslutande organen (kommun- respektive landstingsfullmäktige).

Att riksdagen och regeringen respektive kommunens fullmäktige på olika sätt anger ramar, i form av anslag eller uttrycker verksam-

hetsmässiga prioriteringar, för förvaltningsmyndigheternas tillsyn är således i linje med RF:s styrningsfilosofi.

3.2 För statlig tillsyn gemensam lagstiftning

Ett antal lagar har generell räckvidd för myndigheternas verksamhet, inklusive den de utövar i form av tillsyn.

I tryckfrihetsförordningen (TF) återfinns de grundläggande bestämmelserna om offentlighet och sekretess hos myndigheterna. I 2 kap. 2 § anges de hänsyn som får begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar. En sådan inskränkning utgörs av "myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn". I TF anges även de uppgifter Justitiekanslern (JK) har i fråga om tillsyn över tryckfriheten. JK har enligt en särskild lag (1975:1339) även i uppdrag att utöva tillsyn över de som utövar offentlig verksamhet.

Sekretesslagen (1980:100) innehåller ett antal bestämmelser om sekretess i olika angivna myndigheters tillsynsverksamhet (bl.a. Socialstyrelsen, Statens skolverk, Konkurrensverket och Datainspektionen). I lagen finns även den grundläggande bestämmelsen om s.k. överföring av sekretess. Bestämmelsen innebär att om sekretess råder i fråga om en viss uppgift hos en myndighet så gäller sekretessen även hos den myndighet som utför revision av eller tillsyn över den första myndigheten.

Förvaltningslagen (1986:223) innehåller krav på att myndigheterna skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor vilka rör myndighetens verksamhetsområde. Myndigheterna skall även lämna andra myndigheter hjälp. Lagens bestämmelser om jäv säger att den som hos en myndighet handlägger ett ärende om tillsyn över en annan myndighet är jävig om han eller hon tidigare deltagit i denna myndighets slutliga handläggning av ärende som rör saken. Lagen innehåller även den generella möjligheten att överklaga myndighetsbeslut till domstol (se även avsnitt 5.8 nedan).

En ytterligare bestämmelse med anknytning till frågor om jäv finns i kommunallagen (1991:900) där det sägs att en nämnd inte får utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet vilken nämnden själv bedriver.

I verksförordningen (1987:1100), vilken gäller statliga myndigheter under regeringen, sägs att myndigheterna skall se till att de kostnadsmissiga konsekvenserna begränsas när de utövar tillsyn.

3.3 Tillsynskedjan

Den lagstiftning som reglerar den statliga tillsynen består av ett stort antal lagar och anknytande förordningar. Den roll lagarna har i dagens samhälle är naturligtvis mycket skiftande. Så är den äldsta av de lagar utredningen definierat som tillsynslag (lagen om flottning i allmän flottled, från år 1919) i dag inte av samma praktiska betydelse som på den tiden älvar och åar svarade för huvuddelen av virkestransporterna. Arbetsmiljölagen, skollagen och socialtjänstlagen är exempel på lagar av i dag central betydelse för såväl medborgare som ett stort antal organ och institutioner.

Statlig tillsyn utgör en länk i olika kedjor bestående av politiska mål, lagstiftning, föreskrifter, tillstånd, kontroll och sanktioner. Kedjorna har utformats på olika sätt inom skilda samhällssektorer, i vissa fall till och med på olika sätt i lagar inom samma sektor. Detta gör att t.ex. de befogenheter vilka tilldelats tillsynsmyndigheterna uppvisar variationer.

Att beskriva alla olika system av aktörer och instrument i tillsynsverksamheten är således omöjligt. Vi har därför i det följande gjort ett urval för att åskådliggöra de vanligast förekommande lösningarna. Redovisningen blir av detta skäl relativt summarisk.

Tillsynsorganens praktiska tillsynsarbete (vilket beskrivs utförligare i kapitel 6) kan för tydlighetens skull delas in i två huvudsakliga faser; åtgärder före och åtgärder med anledning av tillsynsbeslut. De vanligast förekommande åtgärderna och besluten i en tillsynsprocess framgår av följande avsnitt.

3.3.1 Åtgärder före tillsynsbeslut

3.3.1.1 Rätt till uppgifter och information

Det ligger närmast i sakens natur att den/de ansvariga för ett tillsynsobjekt är skyldiga att lämna uppgifter av olika slag till tillsynsorganet. Detta sägs också i det stora flertalet lagar. Formen för hur informationen skall göras tillgänglig kan vara mer eller mindre preciserad. En vanligt förekommande formulering är att "lämna myndigheten de upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs för tillsynen". I vissa fall är eller kan skyldigheten att lämna information kopplas till vite eller sanktionsavgift. I andra fall saknas sådana möjligheter. Detta gäller bl.a. Högskoleverket.

3.3.1.2 Tillträdes- och undersökningsrätt

Tillsynsorganets kontroll av tillsynsobjekten sker inom många områden i form av inspektioner. Om en objektsansvarig motsätter sig tillträde till ett tillsynsobjekt kan tillsynsorganet i många fall tvångsvis bereda sig tillträde. Bestämmelser om tillträdes- och undersökningsrätt finns i flertalet tillsynslagar och är i stort utformade på likartat sätt. Ett beslut av en tillsynsmyndighet om tillträde till ett tillsynsobjekt med hjälp av t.ex. polismyndighet kan inte överklagas. Handräckning kan också i vissa fall lämnas av kronofogdemyndighet, Kustbevakningen eller Tullverket. I flera lagar finns bestämmelser om rätt för den objektsansvarige att få ersättning för skada och intrång.

3.3.1.3 Egenkontroll

Ett lagstadgat ansvar om egenkontroll innebär att verksamhetsutövaren kontinuerligt skall planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga olägenheter av skilda slag. Om tillsynsmyndigheten begär det skall verksamhetsutövaren lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder.

3.3.1.4 Marknadskontroll på produktområdet

Tillsyn och marknadsbevakning på produktsäkerhetsområdet brukar betecknas marknadskontroll. Med detta avses kontroll av att de produkter som finns på marknaden

- uppfyller lagstiftningens krav,
- är märkta och provade på det sätt som lagarna föreskriver, och
- att tillverkaren/importören upprättat viss dokumentation om produkterna som skall finnas tillgänglig för de marknadskontrollerande myndigheterna.

Tillsynen sker stickprovsmässigt efter marknadstillträdet. Marknadskontroll anses av EU vara en myndighetsuppgift och ett åtagande som åligger medlemsstaternas myndigheter.

Marknadskontrollen omfattar två steg, dels marknadsövervakning genom inspektioner samt notifikationer och klagomål, dels ingripanden vid överträdelser. På det marknadsrättsliga området

söker tillsynsmyndigheterna i allmänhet i första hand försöka nå rättelse på frivillig väg. Om inte rättelse kan nås på detta sätt har tillsynsmyndigheten ofta rätt att meddela föreläggande och förbud vilket får förenas med vite.

I lagen (1992:1534) om CE-märkning finns bestämmelser om att den som CE-märkt en produkt trots att denna inte stämmer överens med kraven för en sådan märkning kan dömas till böter. I de fall då det är uppenbart att en CE-märkning är falsk eller felaktigt åsatt kan tillsynsmyndigheten ha rätt att själv meddela ett slutligt beslut om t.ex. återkallelse från marknaden. I andra fall kan tillsynsmyndigheten förelägga en tillverkare, importör eller den som saluför varan att upphöra att föra ut varan på marknaden eller återkalla varan. Ett sådant föreläggande kan dessutom förenas med vite. Ett sådant beslut kan vanligen överklagas enligt de allmänna principer vilka gäller för överklagande av förvaltningsbeslut (se nedan).

3.3.2 Åtgärder efter genomförd granskning

Beivrande av efter tillsyn konstaterade överträdelser kan göras i flera olika steg. Överträdelser mot straffsanktionerade föreskrifter kan leda till en omedelbar polis-/åtalsanmälan, medan icke straffsanktionerade föreskrifter kan leda till straff eller vite först vid överträdelse mot ett föreläggande/förbud.

3.3.2.1 Föreläggande

I tillsynsärenden upprättar tillsynsmyndigheten regelmässigt någon form av skriftligt tillsynsprotokoll eller -beslut. I detta redovisar myndigheten sina slutsatser med anledning av tillsynen, vilka kan utgöras av krav, förelägganden eller förbud riktade till den objektsansvarige. Inom t.ex. inom arbetsmiljöområdet används begreppet inspektionsmeddelande. Ett sådant kan ses som en avisering av ett kommande beslut och kan därför inte innehålla ett föreläggande, förbud eller liknande, men väl ett utgöra ett hot om ett kommande sådant.

3.3.2.2 Vite

Tillsynsmyndigheten kan, om detta är möjligt enligt den aktuella tillsynslagen, i sitt beslut förena ett föreläggande med vite. Om den objektsansvarige inte vidtar åtgärder enligt beslutet kan vitet dömas ut av allmän förvaltningsdomstol. Möjlighet till överklagande följer allmänna förvaltningsrättsliga principer. De närmare bestämmelserna om vite regleras i lagen (1985:206) om viten.

Vite är ett ekonomiskt tvångsmedel. Det används som ett individuellt påtryckningsmedel för att tvinga fram vissa närmare angivna prestationer av den mot vilken vite hotet riktas. Vite har den fördelen framför straff att det kan anpassas till vad som krävs för att bryta den tredskandes motstånd. Vitet kan dessutom vid behov bestämmas till väsentligt högre belopp än vad motsvarande böter kan uppgå till.

I en uppmärksammas dom, om utdömning av vite vilket dåvarande Yrkesinspektionen förelagt Västra Götalands läns landsting för brister i arbetsmiljön vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset i Göteborg, har Kammarrätten i Göteborg i sina domskäl (mål nr. 6924-2000) sagt att en förutsättning för att vite skall kunna dömas ut är att föreläggandet är tillräckligt preciserat för att kunna iakttagas av adressaten. Kammarrätten fann att Yrkesinspektionens föreläggande var alltför omfattande och opreciserat för att ligga till grund för utdömning av vite. Arbetsmiljöverket har överklagat domen till Regeringsrätten.

3.3.2.3 Sanktionsavgifter

Systemet med sanktionsavgifter är ett relativt nytt inslag i den svenska rättsordningen och förekommer för närvarande inom delar av miljöbalkens, arbetsmiljölagens och Finansinspektionens tillsynsområden.

Sanktionsavgifterna har vuxit fram vid sidan av bestämmelser om böter, förverkande, vite och skadestånd. Avgifterna har många likheter med alla dessa sanktionsformer och uppfattas som en lämplig metod för att åstadkomma en effektiv reglering med stor preventiv verkan. Bl.a. brukar det påpekas att avgifterna kan "skraddarsys" för ett särskilt rättsområde och möjliggöra punktinsatser mot vissa lagöverträdelse.

En förvaltningsmyndighets beslut om sanktionsavgift kan överklagas, inom miljöområdet sker detta till miljödomstolen.

3.3.2.4 Åtalsanmälan

Om en tillsynsmyndighet finner misstanke om överträdelser av gällande lagregler, tillstånd eller domstolsavgörande kan verksamhetsutövaren anmälas till åtal. En åtalsanmälan görs till åklagaren och följs av en polisutredning.

Tillsynsmyndigheten är skyldig att göra polisanmälan vid misstanke om brott. Konsekvenserna av att tillsynsmyndigheten underlåter att göra en åtalsanmälan medför inte bara att den som skulle ha anmälts går fri från straffansvar. Också den beslutande tjänstemannen eller (om det är en kommunal förvaltning som utövar tillsynen) en kommunal nämnd kan drabbas. I Skellefteå kommun har ordföranden i miljönämnden fällts för tjänstefel enligt brottsbalken 20 kap. 1 § för att han föreslagit nämnden att fatta beslut om att återkalla en inte expedierad åtalsanmälan, trots att miljöbalken ålägger tillsynsmyndigheten att åtalsanmäla överträdelser. I Enköpings kommun står hela miljönämnden åtalad för att den inte beslutat om sanktionsavgifter i enlighet med balkens bestämmelser.

3.4 Överklagandemöjligheter i tillsynsärenden

3.4.1 Allmänna principer för överklagande

I Sverige har vi ett utbyggt system för överklaganden till allmän förvaltningsdomstol (länsrätter – kammarrätter – Regeringsrätten) parallellt med den administrativa ordningen. Till detta kommer att det för vissa typer av ärenden finns specialdomstolar, t.ex. miljödomstolarna, vilka kan vara mer eller mindre (eller inte alls) knutna till allmän domstol.

I svensk förvaltningsrätt har hittills ansetts gälla att den oskrivna huvudregeln att statliga och kommunala myndigheters beslut i ärenden som gäller myndighetsutövning kan överklagas även om bestämmelser om möjlighet till överklagande saknas. Här bortses av naturliga skäl från beslut vilka meddelas av de högsta statsorganen, t.ex. regeringsbeslut. Sådana beslut kan dock bli föremål för rättsprövning i Regeringsrätten enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. För att andra beslut av

förvaltningsmyndigheter än sådana som gäller myndighetsutövning skall kunna överklagas krävs däremot uttryckligt författningsstöd.

3.4.2 Former för överklagande i tillsynsärenden

Utredningens genomgång av tillsynslagarna visar att det i några fall finns en dubbel ordning, såväl till förvaltningsmyndighet som till förvaltningsdomstol, när det gäller överklaganden av tillsynsbeslut.

Ett argument som vanligen ansetts vara det tyngsta för rätten att överklaga till regeringen är att detta är ett viktigt instrument för regeringens politiska styrning av förvaltningen. Med utgångspunkt från detta konstaterande har sedan en uppdelning gjorts mellan de typer av ärenden där rättsfrågorna (juridisk prövning) ansetts dominera och de där lämplighetsfrågorna (skönsmässig prövning) har bedömts som viktigast.

Ärenden där lämplighetsfrågorna ansetts dominera är t.ex. de som handlar om avvägningar mellan olika samhällsintressen, eller när partsintressen står emot varandra. När prövningen av överklagande ansetts innehålla starka inslag av skön har det ansetts mest ändamålsenligt att denna prövning utförs i administrativ ordning. Har å andra sidan det juridiska inslaget dominerat har strävan varit att överlåta prövningen på domstolar.

Någon helt glasklar linje mellan dessa två typer av prövningar går inte att dra och principen om vilka ärendetyper som skall ligga var har inte heller följts fullt ut. Ett och samma ärende kan dessutom ibland prövas av både myndighet och domstol.

3.4.3 Reformarbetet på 1990-talet

Under 1990-talet har genom stegvisa reformer tyngdpunkten i förvaltningsdomstolsorganisationen förskjutits nedåt på så sätt att länsrätt utgör första instans i det övervägande antalet mål samtidigt som krav på prövningstillstånd blivit huvudregel i kammarrätt. En av grundtankarna i detta reformarbete har varit att tyngdpunkten i rättsskipningen skall ligga i första instans.

Instansordningarna i de lagar vilka reglerar tillsynen visar att principen om att förvaltningsmyndighets beslut i tillsynsärenden skall prövas i allmän förvaltningsdomstol fått genomslag i flera

lagar (jfr propositionerna 1994/95:27 och 1995/96:22, vilka båda behandlar frågor om handläggningen i förvaltningsdomstolarna).

Dessutom kan man urskilja ytterligare ett antal typer av instansordningar. De kan schematiskt beskrivas enligt följande:

Instansordning	Lagar och förordningar
Förvaltningsmyndighet – länsrätt – kammarrätt – Regeringsrätten	Flertalet tillsynslagar
Förvaltningsmyndighet – förvaltningsmyndighet – kammarrätt – Regeringsrätten	Lagen (1985:295) om foder
Förvaltningsmyndighet – kammarrätt – Regeringsrätten	Konsumentkreditlagen (1992:830)
Förvaltningsmyndighet – förvaltningsmyndighet – regeringen	Mönstringslagen (1983:929)
Beslutande kommunal församling – länsstyrelse	Förordning (1995:1345) om skydd beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel m.m.
Förvaltningsmyndighet – regeringen	Lag (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan, lag (1981:1354) om allmänna värme-system, lag (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol samt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet
Förvaltningsmyndighet – specialdomstol/allmän domstol	Miljöbalken (1998:808) och konkurslagen (1987:672)

3.4.4 När kan beslut i tillsynsärenden överklagas?

Speciallagarnas bestämmelser om överklagbarhet är inte enhetliga. I vissa fall ger bestämmelserna uttryck för att ett beslut enligt en viss författning eller av en viss myndighet får överklagas och i andra fall innehåller de ett allmänt förbud mot att beslut enligt författningen får överklagas. Det finns också mer preciserade bestämmelser. De innehåller uppräknningar av sådana beslut som får överklagas, medan ingenting nämns om andra beslut. Avsikten kan då vara att sistnämnda beslut inte får överklagas, men helt säkert är detta inte. Bestämmelserna kan också vara preciserade på så sätt att det uttryckligen anges att vissa beslut enligt författningarna inte får

överklagas, utan att det anges vad som gäller i övrigt eller med tillägget att andra beslut får överklagas som i t.ex. konkurslagen.

Även om det i en författning anges att ett beslut enligt författningen eller ett beslut av en viss myndighet kan överklagas, får detta inte uppfattas så att alla sådana beslut är överklagbara. Överklagbarheten är nämligen begränsad till följd av de allmänna principer som har utbildats i praxis.

En generell förutsättning för att ett beslut, t.ex. i ett tillsyns-ärende, skall kunna överklagas är att beslutet har karaktär av ett skriftligt uttalande. En myndighets faktiska handlande eller underlåtenhet att handla kan inte överklagas. Här finns dock möjligheten för en enskild att anmäla det inträffade till en tillsynsmyndighet.

En annan förutsättning för överklagbarhet är att beslutet inte har alltför obetydlig verkan för parter eller andra. Det är således inte möjligt att överklaga ett oförbindande uttalande av en myndighet, t.ex. ett råd, en upplysning eller anmodan vilken inte är möjlig att sanktionera. Annorlunda förhåller det sig om myndigheten har möjlighet att förena föreläggandet med vite, men avstår från vitet i det enskilda fallet. I denna situation är föreläggandet överklagbart.

3.4.5 Enhetlig princip för överklagande av förvaltningsbeslut

I propositionen (1994/95:27 sid. 143) Fortsatt reformering av instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna angavs att överklaganderegleringen inte annat än övergångsvis bör finnas i förordningar, utan i möjligaste mån i lag.

Fortfarande finns det emellertid äldre överklagandebestämmelser i förordningar. Detta visar inte minst vår genomgång av de till tillsynslagarna kopplade förordningarna. Ett av skälen till detta är att det inte har ansetts möjligt att gå igenom och ge lagform åt samtliga förordningsbestämmelser som anger att överklagande skall ske till domstol. Införandet av nya överklagandebestämmelser sker däremot genom lag.

I departementspromemorian (Ds 1997:29) Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen föreslås att en allmän domstolsprövning av förvaltningsbeslut blir huvudregel. Den föreslagna ordningen svarar enligt promemorian bättre mot de nuvarande förhållandena och de krav på domstolsprövning som ställs i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Som framgått tidigare har många ärenden

redan förts över från högre förvaltningsmyndighet och regeringen till domstol.

En sådan ny huvudregel kan erbjuda en lösning på problemet med att överklagandebestämmelser finns i förordning i stället för i lag. I promemorian dras också den slutsatsen att huvudregeln kan medföra att nuvarande bestämmelser om överklagande till förvaltningsdomstol kan bli överflödiga. Det kan också innebära att regler om överklagande i specialförfattningarna på sikt kan slopas. Departementspromemorian bereds för närvarande i Justitiedepartementet. Remissammanställningen tyder på att enighet i stort råder bland remissinstanserna om att detta kan vara ett lämpligt förfaringssätt.

3.5 Internationalisering – särskilt till följd av EU-medlemskapet

Statskontoret har på utredningens uppdrag kartlagt vad EU-samarbetet, dess rättsordning och dess institutioner inneburit för svensk statlig tillsyn. Statskontoret har vidare belyst vilka övergripande erfarenheter svenska tillsynsmyndigheter har av hur tillsynen utvecklats under sex års EU-medlemskap och hur pågående reformer och framtida utveckling av EU:s funktion och verksamhet påverkar svensk statlig tillsyn. Studien bygger till stor del på intervjuer med tjänstemän vid tio statliga tillsynsmyndigheter. Studien redovisas i promemorian *En till syn på tillsyn – hur svenska tillsynsmyndigheter påverkas av EU*.

Nedan redovisas de viktigaste slutsatserna i Statskontorets rapport.

3.5.1 Tillsynens inriktning och former

Den svenska statliga tillsynens innehåll har hittills inte förändrats nämnvärt av EU-medlemskapet. Två av myndigheterna som ingått i studien uppger att tillsynen påverkats i riktning mot mer hård kontroll. För de myndigheter som berörs av lagstiftning enligt "den nya metoden" ("new approach") har tillsynen förskjutits mot mer mjuka insatser. Sedan år 1985 innehåller EU:s direktiv om de säkerhets- och miljökrav som produkter måste uppfylla för att fritt få säljas inom EU-området inte längre detaljerade tekniska bestäm-

melser. Istället hänvisas i direktiven till de EG-bestämmelser och standarder som skall tillämpas. Myndigheternas tillsyn enligt ”den nya metoden” sker huvudsakligen genom marknadskontroll (se avsnitt 3.3.1.4).

Tillsynens utformning är till övervägande del en nationell angelägenhet. I de flesta EG-rättsakter fastslås att det skall finnas en fungerande nationell tillsyn, men den detaljerade utformningen och organisationen av tillsynen är varje medlemslands ansvar. Undantag finns dock, varav ett viktigt i Statskontorets undersökning är Statens jordbruksverks tillsyn av EG-stöd vilken är detaljstyrd från kommissionen. Denna tillsyn behandlas närmare i avsnitt 3.5.3.

3.5.2 Svenska tillsynsmyndigheters kontakter med EU:s institutioner och andra medlemsländer

Utvecklingen inom EU går generellt mot en ökad harmonisering av medlemslänternas tillsyn. Genomgående uppger myndigheterna i studien att tillsynen varierar i alltför hög utsträckning mellan länderna i EU. För närvarande sker utvecklingen av en mer sammanhållen tillsyn inom EU mestadels genom frivilligt samarbete i form av olika nätverk mellan myndigheter. Utvecklingen kan dock gå mot en ökad EG-rättslig reglering. Det är oklart vad utvecklingen mot fler oberoende EU-myndigheter kommer att innebära för den nationella tillsynen.

3.5.3 EU som granskare av svensk tillsyn

I artikel 211 i Romfördraget anges att kommissionen ”skall övervaka tillämpningen av bestämmelserna i detta fördrag och av bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av fördraget”. Kommissionens övervakning kan bl.a. ske i form av krav på rapportering från medlemsländerna, uppföljning och rena inspektioner. Kommissionen kan vid påvisade brister begära en åtgärdsplan från den berörda medlemsstaten. Vid allvarliga brister eller om bristerna inte rättats till har kommissionen möjlighet att skicka en formell underrättelse till medlemsstaten. Om bristerna ändå inte rättats till har kommissionen slutligen möjlighet att anmäla den berörda medlemsstaten inför EG-domstolen för fördragsbrott.

Kommissionens engagemang i tillsynsfrågor och bevakning av den nationella tillsynen varierar dock mycket mellan olika områden. Generellt uppfattar de undersökta svenska tillsynsmyndigheterna kommissionens bevakning av de nationella tillsynssystemen vara svag.

Enligt Statskontoret har det inte på något av de områden som berörs i studien hänt att Sverige eller något annat medlemsland anmälts till EG-domstolen på grund av brister i tillsynen. Detta är dock inte liktydigt med att kommissionen inte utnyttjar rätten att kontrollera den nationella tillsynen.

Undantaget bland de svenska myndigheterna är den livsmedelsrelaterade tillsynen där kommissionen genomför relativt omfattande och regelbundna kontroller av den nationella tillsynen. I Sverige har detta berört Statens livsmedelsverk, Statens jordbruksverk och Kemikalieinspektionen.

På livsmedelsområdet är det kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor i Dublin (Food and Veterinary Office, FVO) som granskar medlemsländernas tillsyn. FVO:s kontroller i Sverige har flera gånger medfört skriftlig begäran om åtgärdsplan och i något fall i formell underrättelse. FVO underrättar i förväg den berörda myndigheten inför en inspektion och myndigheten utformar ett program för besöket. Vanligen pågår besöken 2–5 dagar, som fördelas mellan tid på den centrala myndigheten och fältinspektioner där även den nationella myndigheten närvarar. Efter genomförd inspektion skriver FVO en rapport, i vilken den nationella myndigheten får tillfälle att göra tillägg. I rapporten lämnas rekommendationer för åtgärder av de brister som upptäckts. Av de nationella myndigheterna upplevs hela inspektionsprocessen som mycket arbetskrävande.

Ett exempel på granskning från FVO är det besök under våren 2000 när kommissionen kontrollerade tillsynen av livsmedel av icke animaliskt ursprung (direktiv 93/43/EC). Kommissionen konstaterade bl.a. att till följd av det svenska kommunala självstyret varierade organiseringen, inriktningen och kvaliteten på tillsynen mycket inom landet. Det kommunala självstyret ansågs även ha fått till följd att den centrala tillsynsmyndigheten, Statens livsmedelsverk, hade begränsade möjligheter att vidta åtgärder på lokal nivå. Kommissionen påpekade vidare bristerna på resurser för livsmedelstillsynen på den lokala nivån.

Den nationella tillsyn som bevakas hårdast av kommissionen är den som rör de EU-stöd som hanteras av Statens jordbruksverk.

Här finns en enkel, direkt och mycket kännbar sanktionsmöjlighet för kommissionen mot medlemsstaterna i form av krav på återbetalning och minskning av stödet. De ekonomiska förluster som förlorat stöd innebär kan fungera som ett incitament för medlemsländer att åtgärda brister i tillsynen. Vissa medlemsländer räknar dock med att kostnaderna för förändringar i administrationen överstiger det förlorade stödet. Jordbrukspolitiken utgör nästan hälften av EU-budgeten och kommissionens revisorer granskar därför den nationella tillsynen på en detaljerad nivå. Ett besök från revisorerna varar två-tre dagar och inkluderar både besök på Statens jordbruksverk, berörd länsstyrelse samt fältkontroller. Revisionsrätten besöker sedan medlemsländerna för att granska kommissionens kontroll. Dessutom granskas Statens jordbruksverk av Riksrevisionsverket och sin egen internrevision. Hela EU:s granskningsprocess tar därför stora resurser i anspråk.

3.5.4 EU och framtiden

Generellt finns hos de myndigheter Statskontoret studerat uppfattningen att tillsynen i alltför hög grad varierar mellan olika EU-länder och att det krävs åtgärder för att förbättra dagens situation. Någon strukturell förändring i form av en överflyttning av den nationella tillsynsverksamheten till EU-nivå är dock inte aktuell på något av de områden Statskontoret studerat. När förslag om europeiska tillsynsmyndigheter kommit fram har de fått mycket svagt stöd. Detta gäller även för den livsmedelsrelaterade tillsynen, där EU har en omfattande bevakning av de nationella myndigheterna.

EU-medlemskapet kan komma att påverka ansvarsfördelningen mellan centrala, regionala och lokala myndigheter. Inga större förändringar har gjorts ännu, men för närvarande finns förslag på en mer centraliserad tillsyn på flera områden. Det kommunala självstyret ger upphov till variationer i tillsynen inom Sverige, vilket kommissionen kritiserat.

Kommissionens vitbok om styrelseformer i EU som presenterades i juli 2001 kan komma att spela en viktig roll i framtida förändringar av uppgiftsfördelningen mellan kommissionen, EU:s övriga institutioner, medlemsländerna, lokala myndigheter och det civila samhället.

Tillsynen berörs av flera av förslagen i vitboken. Kommissionen förespråkar större flexibilitet i genomförandet av EG-bestämmel-

ser. S.k. målbaserade trepartsavtal skall kunna slutas mellan kommissionen, medlemsländerna och de lokala eller regionala instanser som skall genomföra politiken. Medlemsländernas regeringar blir enligt förslaget de slutligt ansvariga för att avtalen efterföljs. Kommissionen anser att denna metod skulle kunna användas på de politikområden där det är lokala och regionala myndigheter som är implementeringsansvariga, och nämner särskilt miljöområdet som möjligt för pilotförsök med start år 2002. En ökad flexibilitet för lokala och regionala myndigheter att utforma genomförandet skulle även betyda att lokala tillsynslösningar kan utformas, så länge den gemensamma marknadens grundläggande krav på likvärdighet i regler och tillämpning kan tillgodoses.

Kommissionen förespråkar i vitboken även mer flexibla och innovativa sätt att lagstifta inom EU, bl.a. genom ökat användande av ramlagstiftning och att som i lagstiftning enligt "den nya metoden" i större grad involvera dem lagstiftningen riktar sig till. Detta skulle troligen innebära större användning av egentillsyn.

På konkurrensområdet pågår ett moderniseringsarbete som ligger i linje med vitbokens tankar om vertikal decentralisering. Uppgifter som för närvarande hanteras hos kommissionen skall decentraliseras till de nationella myndigheterna. Å andra sidan sker en motsatt utveckling inom områdena läkemedel och flygsäkerhet, där uppgifter centraliseras från nationella myndigheter till oberoende EU-myndigheter. Vitboken tar upp oberoende byråer som "ett sätt att förbättra EU-bestämmelsernas tillämpning". Den språkliga begreppsförvirringen inom EU gör sig här påmind genom att engelskans "regulatory agencies" till svenska dels översatts till det preciserade "tillsynsmyndigheter", dels till det mer allmänna "EU-myndigheter". I vitboken slås fast att kommissionen under år 2002 skall fastställa kriterier för inrättandet av nya tillsynsmyndigheter och ramen för deras verksamhet. Hur denna utveckling långsiktigt kommer att påverka tillsynen är oklart, men kommissionens förslag i vitboken om nya styrelseformer inom EU kan ses som ett tecken på en vilja att uppnå en mer enhetlig syn på EU:s besluts- och genomförandeprocess.

3.5.5 Språklig förbistring

En ytterligare belysning av tillsynens dynamik är den språkliga förbistring som kan råda när begreppet tillsyn skall översättas till och från andra språk. Inom EU speglas problemet med att definiera begreppet tillsyn av en rent språklig förvirring. I olika sammanhang används skilda begrepp utan att det tydliggörs om detta beror på en innehållsmässig skillnad eller enbart är en fråga om ordval. Samma ord på ett språk översätts också annorlunda i olika dokument, vilket illustreras av tabellen nedan. En enhetlig begrepps användning tycks saknas.

Översättningar i officiella EU-dokument

Svenska	Engelska	Franska
Inspektion	Inspection	Contrôle
Tillsyn	Inspection	Inspection
Tillsyn	Supervision	Surveillance
Övervakning	Surveillance	Surveillance
Övervakning	Monitoring	Contrôle
Kontroll	Control	Contrôle

3.6 Utredningens slutsatser

Statlig tillsyn är som vi visat i detta och tidigare kapitel en verksamhet vilken i väsentliga avseenden vilar på bestämmelser i lag. Regleringen sker huvudsakligen genom de drygt 200 tillsynslagarna, men viss reglering sker även genom generell förvaltningsrättslig lagstiftning (exempelvis sekretesslagen och kommunalagen).

Vissa bestämmelser om de legala förutsättningarna för tillsynsmyndigheternas verksamhet, t.ex. rätten till upplysningar, tillträde till tillsynsobjekt och vitesförlägganden samt att överklaga beslut, återkommer med likartad innebörd i det stora flertalet tillsynslagar. I fråga om möjligheterna att överklaga beslut i tillsynsärenden finns dock vissa skillnader mellan olika lagområden. Det finns mot denna bakgrund anledning att närmare utreda möjligheterna att sammanföra gemensamma bestämmelser om regleringen av den statliga tillsynens former och medel i en ny tillsynslag.

4 Tillsynsobjekt och objektsansvariga

I detta kapitel redovisar utredningen några ytterligare uppgifter om tillsynsobjekt och objektsansvariga. Först redovisas något om tillsynsobjektens mångfald.

4.1 Vilka är tillsynsobjekten?

I kapitel 2 har utredningen givit en allmän översikt över tillsynsobjektens mångfald och olikheter. Några exempel får här ytterligare belysa vilka tillsynsobjekten är och vilken bredd de uppvisar även inom en och samma tillsynsmyndighets verksamhetsområde.

Inom Luftfartsinspektionens tillsynsområde enligt luftfartslagen finns (enligt årsredovisningen för år 2000) följande olika typer av tillsynsobjekt:

Typ av tillsynsobjekt	Antal
Flygplatser	180
Företag, flygskolor, verkstäder m.m.	471
Luftvärdighetsbevis	1 500
Registrerade luftfartyg	3 200
Luftfartscertifikat	17 600

Tillsynsobjekten inom detta område består således av såväl stora fysiska objekt som flygplatser (vilka har statligt, kommunalt eller privat huvudmannaskap) som av olika typer av företag och enskilda individer (personer med luftfartscertifikat).

Luftfartsinspektionens större tillsynsobjekt är bra exempel på objekt vilka är föremål för tillsyn enligt mer än en lag och av mer än en tillsynsmyndighet. Verksamheten vid en flygplats är, förutom enligt luftfartslagen, föremål för tillsyn enligt bl.a. miljöbalken

(buller, luft- och vattenutsläpp), räddningstjänstlagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor (hantering av flygbränsle), lagen om transport av farligt gods, tobakslagen, alkohollagen, livsmedelslagen (matsserveringar och cateringverksamhet) och arbetsmiljölagen (på samma sätt som alla arbetsplatser).

Inom miljöbalkens tillsynsområde finns (enligt uppskattning från Kommunförbundet år 2000) totalt ca 900 000 tillsynsobjekt, bl.a. av följande olika typer:

Typ av tillsynsobjekt	Antal
A-verksamheter (tillstånd av miljödomstol)	120
B-verksamheter (tillstånd av länsstyrelse eller kommun)	3 600
C- och U-verksamheter (anmälan till länsstyrelse eller kommun)	77 500
Jordbruk med miljötillsyn	45 000
Enskilda avlopp med återkommande tillsyn	270 000
Kemisk/bioteknisk produktion	53 000
Natur- och kulturobjekt	3 800
Förorenade områden	9 700

Vad som särskilt utmärker miljöbalkens tillsynsobjekt är den mycket stora geografiska spridningen och förekomsten av ett stort antal små objekt, som enskilda avlopp.

Många av särskilt de tillstånds- eller anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheterna står under tillsyn enligt flera olika kapitel i miljöbalken och/eller en eller flera andra lagar. För de jordbruk vilka är föremål för miljötillsynen gäller att de i förekommande fall även är föremål för djur- och växtskyddstillsyn.

Inom Finansinspektionens verksamhetsområde, vilket omfattar ett 20-tal olika lagar, finns bl.a. följande olika tillsynsobjekt:

Typ av tillsynsobjekt	Antal
Bankaktiebolag	28
Sparbanker	78
Utländska banker med verksamhet i Sverige (partiell tillsyn)	190
Rikstäckande livförsäkringsbolag	30
Rikstäckande skadeförsäkringsbolag	65
Större lokala försäkringsbolag	34
Kreatursförsäkringsbolag/-föreningar	150
Utländska försäkringsbolag med verksamhet i Sverige (partiell tillsyn)	ca 500
Valutaväxlingsföretag	11

Finansinspektionens tillsynsobjekt uppvisar större likheter sinsemellan när det gäller verksamhetens art och inriktning än Luftfartsinspektionens och miljöbalkens. Däremot är företagens och verksamheternas omfattning mycket skiftande. De stora bankerna tillhör vårt lands större företag sett till omsättning, antal kunder och anställda. Förutsättningarna är därmed mycket olika om tillsynen gäller ett stort bank- eller försäkringsbolag eller en lokalt verksam sparbank eller kreatursförsäkringsförening.

Socialstyrelsen utövar bl.a. tillsyn enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Enligt lagen är såväl vårdgivande verksamheter (ca 13 700 sjukhus, läkar- och tandläkarmottagningar m.m.) som ca 250 000 enskilda legitimerade yrkesutövare föremål för Socialstyrelsens tillsyn. Av de senare har 67 800 personer i nedanstående fem yrkesgrupper rätt att förskriva läkemedel.

Yrkeskategori	Antal
Läkare	37 200
Tandläkare	13 900
Tandhygienister	3 500
Sjuksköterskor	9 000
Barnmorskor	4 200

4.2 Tillsyn avser främst objekt och verksamheter

Som framgår av exemplen ovan är tillsynen till stor del riktad mot fysiska objekt och anläggningar. Detta är särskilt tydligt inom miljö- och hälsoområdet. Tillsynen där syftar till att begränsa de negativa effekter som dessa objekt eller anläggningar kan generera.

En betydande del av tillsynen avser dock någon form av verksamhet eller process. Det är således vad tillsynsobjektet tillverkar, säljer eller förvaltar som är intressant i tillsynen. Ett ytterligare kännetecken är att tillsynsobjektet på ett eller annat sätt möter medborgarna.

Vanligt förekommande tillsynsobjekt är därför statliga myndigheter, kommunala och landstingskommunala förvaltningar samt andra juridiska personer. Tillsynsobjektets associationsform i sig är dock, med ett undantag (stiftelser), aldrig föremål för statlig tillsyn.

I några få fall avser tillsynen enskilda personer. Bland exemplen ovan återfinns personer med luftfartscertifikat och anställda inom hälso- och sjukvården.

Många gånger är flera olika aspekter hos tillsynsobjektet föremål för tillsyn. Det är därför inte ovanligt att tillsynsobjekten, som exemplet med flygplatsen i föregående avsnitt, är föremål för tillsyn enligt mer än en lag och av mer än en tillsynsmyndighet.

4.3 Olika typer av tillsynsobjekt – olika tillsyn

En fråga av intresse i detta sammanhang är i vilken utsträckning skillnader mellan tillsynsobjektens yttre form, som associationsform eller ägande, påverkar tillsynens inriktning och utförande. Utredningen belyser detta med några exempel.

- Järnvägsinspektionen gör i sin tillsyn inte någon skillnad på statlig järnväg, kommunal spårvagn eller privat industrispår.
- Fram till år 1997 var Socialstyrelsens tillsyn huvudsakligen inriktad på privata vårdgivare och endast i begränsad utsträckning på landstingens institutioner.
- Inom skolområdet är den statliga tillsynen över verksamheten vid fristående skolor av mer direkt och kontrollerande slag än den systematiska tillsynen över den kommunalt drivna skolverksamheten.

- Inom socialtjänstens område behandlas privata s.k. HVB-hem annorlunda än motsvarande kommunala hem.
- Inom miljöområdet diskuteras (vilket behandlas utförligare i kapitel 5) om kommunernas tillsyn över egna anläggningar och verksamheter uppfyller kraven på en oberoende tillsyn.

Olikhet i fallen ovan betyder inte nödvändigtvis ”olika sträng” tillämpning från tillsynsmyndighetens sida, utan olikheter i lagstiftningen.

4.4 Tillsynsobjekt och objektsansvarig

Tillsynsobjektet och den objektsansvarige står i en nära relation till varandra eller kan under vissa förutsättningar vara identiska. Den objektsansvarige har två roller i samband med tillsynen. Den första är som ansvarig för tillsynsobjektet. I detta ligger ansvar och möjligheter att styra över objektet i de aspekter eller delar tillsynen avser. Den objektsansvariges andra roll är som mottagare av tillsynsorganets beslut och andra meddelanden i anslutning till tillsynen.

Den bestämning av begreppet objektsansvarig utredningen här redovisar ansluter till begreppet adressat vilket används i flera lagar, bl.a. lagen (1985:206) om viten. I 2 § denna lag sägs: ”Ett vitesföreläggande skall vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater).”

Större företag och organisationer med flera dotterbolag, institutioner, tillverknings- eller försäljningsenheter kan i vissa fall behandlas som ett tillsynsobjekt. Detta är exempelvis fallet i Finansinspektionens tillsynsverksamhet och i Statens skolverks tillsyn av det kommunala skolväsendet. I andra sammanhang behandlas varje del av företaget eller organisationen som ett tillsynsobjekt. Så är fallet exempelvis inom arbetsmiljö- och livsmedelstillsynerna.

4.5 Bransch- och egenkontroll

Inom många sektorer och branscher tilldrar sig frågor om egen- eller internkontroll allt större uppmärksamhet. För seriösa utövare är intresset stort av att branschen som helhet betraktas som sund,

att vissa kvalitetsnormer hålls och att eventuella kunders klagomål behandlas enligt gemensamma principer. Olika bransch- och intresseorganisationer spelar i dessa frågor en viktig roll.

I många fall ligger dessa insatser helt i linje med lagstiftningens intentioner. Så förutsätter i dag den statliga tillsynen enligt t.ex. arbetsmiljölagen och (vissa kapitel i) miljöbalken att den ansvarige för en viss verksamhet har system för egenkontroll.

4.6 Tillsynsobjektens och objektsansvarigas syn på den statliga tillsynen

Det bästa exempel på löpande uppföljning utredningen funnit är Finansinspektionens, på regeringens uppdrag, årligen återkommande "barometer" över bankers och försäkringsbolags uppfattningar om bl.a. inspektionens tillsynsverksamhet. Undersökningen visar att de större företagen generellt sett är mer nöjda än de mindre. Vidare framgår att inspektionens tillstånds- och tillsynsverksamheterna överlag får bättre betyg än arbetet med föreskrifter och allmänna råd samt marknadsövervakning.

4.7 Utredningens slutsatser

Utredningen har under sitt arbete funnit mycket få exempel på tillsynsmyndigheter vilka i någon ordnad och kontinuerlig form följer upp tillsynsobjektens och de objektsansvarigas syn på tillsynen. Mest ordnade förefaller förhållandena vara när regeringen eller tillsynsmyndigheter genomför utredningar och avser införa nya regler eller ny organisation för tillsynen. I dessa sammanhang ges oftast sektor- och branschföreträdare möjligheter att medverka eller lämna synpunkter.

Förhållandet att många tillsynsobjekt är föremål för tillsyn enligt mer än en lag och av mer än ett tillsynsorgan har påtalats av bl.a. branschorganisationer. Tillsynsobjektens och de objektsansvarigas extra tid och kostnader med anledning av bristande eller avsaknad av samordning mellan olika tillsynsorgan anses av dessa vara ett större problem än tillsynen som sådan. Frågan om samordning av olika tillsynsorgans operativa insatser bör därför ägnas ökad uppmärksamhet. Förutsättningarna för ökad tillsynssamordning bör även prövas i en utredning om en ny tillsynslag.

5 Tillsynens organisation och resurser

Utredningen kommer i detta kapitel att visa hur tillsynen är organiserad och hur olika komponenter i tillsynssystemen har fördelats på olika myndigheter och organ. I kapitlet redovisas tillsynens kostnader och finansiering samt vissa frågor om tillsynspersonalens kompetens.

5.1 Tillsynsorgan

5.1.1 Statliga myndigheter

Ca 70 statliga förvaltningsmyndigheter, förutom de 21 länsstyrelserna, har med stöd av lag tilldelats tillsynsuppgifter.

Några av myndigheterna har uteslutande eller till huvuduppgift att bedriva tillsyn, såsom Arbetsmiljöverket, Statens kärnkraftinspektion, Finansinspektionen, ombudsmännen, Post- och telestyrelsen, Kemikalieinspektionen och Revisorsnämnden.

Andra "tillsynstunga" verk är Naturvårdsverket, Statens livsmedelsverk, Statens skolverk, Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Dessa myndigheter har också andra uppgifter, främst av främjande och samordnande art.

I vissa fall finns tillsynsenheter inom myndigheter med främst operativa uppgifter inom en samhällssektor. Detta gäller Luftfartsinspektionen (inom Luftfartsverket), Järnvägsinspektionen (inom Banverket) och Sjöfartsinspektionen (inom Sjöfartsverket). Liknande arrangemang finns inom Försvarsmakten (Generalläkaren) och Statens institutionsstyrelse.

Det finns också myndigheter där tillsynsuppgiften är förhållandevis marginell i förhållande till huvuduppgiften. Det gäller bl.a. AMS tillsyn över arbetslöshetskassorna, Vägverkets tillsyn över trafikskolorna och den kommunala väghållningen samt Boverkets tillsyn över kommunernas hantering av plan- och bygglagen.

5.1.2 Kommuner

I vissa lagar anges att en kommunal nämnd har det lokala tillsynsansvaret, t.ex. enligt miljöbalken, djurskyddslagen och tobakslagen. I miljöbalken anges vidare att det finns möjlighet för en kommun att ta över vissa tillsynsuppgifter från den statliga tillsynsmyndigheten (länsstyrelsen). Många kommuner, främst de större, har givits denna möjlighet.

De viktigaste områdena där kommunen utövar tillsyn är miljö, brandsäkerhet, livsmedel och djurskydd. Kommunerna ingår i dessa fall i en tillsynshierarki där en, eller i vissa fall två, statliga organ också ingår. Kommunerna har också ansvar för viss tillsyn enligt skollagen (enskild förskoleverksamhet, enskild skolbarnomsorg och viss enskilt driven förskoleklass) och delar av socialtjänstlagen.

Kommunal tillsyn helt utan medverkan av någon central eller regional myndighet förekommer endast enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel.

Ingen lag ger landstingen eller deras förvaltningar någon tillsynsuppgift.

5.1.3 Privaträttsliga organ

Tillsyn kan också utföras av s.k. ackrediterade organ. Det innebär att ett företag efter prövning av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) kan få ställning som ett ackrediterat organ med rätt att utföra viss provning och kontroll. SWEDAC handhar ackreditering av:

- Laboratorier för provning eller mätning.
- Certifieringsorgan för certifiering av produkter, kvalitets-system eller personal.
- Besiktningsorgan för besiktning eller liknande kontroll.

I vissa av dessa fall är likheten med tillsyn stor, i andra inte. Vid ackreditering tillämpas europeiska eller internationella standarder. Tillsyn genom sådana s.k. tredjepartsorgan kan sägas vara en del av EU:s tillsynsmodell. SWEDAC i sin tur utövar tillsyn över de ackrediterade organen.

En delegering till ett ackrediterat organ förutsätter att de regler mot vilka tillsynen skall bedrivas är entydiga. Själva normeringen måste göras av en statlig myndighet, t.ex. Elsäkerhetsverket om det

gäller elektriska apparater eller anknyta till internationella standarder. Inom vissa områden har denna modell långa historiska anor, främst när det gäller fartygssäkerhet där Sjöfartsverket/-inspektionen är normutfärdare. I just detta fall har det även funnits starka marknadsincitament att ha en god tillsyn. Försäkringsbolagens roll har i detta fall också varit viktig.

Tillsynen kan också delegeras till en kontrollant som har godkänts av ett ackrediterat organ. Detta gäller t.ex. inom byggnadsväsendet där tillsynen utförs s.k. kvalitetsansvariga. Dessa skall dels följa de bestämmelser som finns i Svensk Byggnorm och andra statliga bestämmelser, dels utföra tillsynen i enlighet med den kontrollplan som fastställs av kommunen innan ett projekt kan påbörjas.

Svensk bilprovning är ett, delvis av staten ägt, bolag med en ställning som i mycket påminner om en tillsynsmyndighet. Bilprovningen utför fordonsbesiktningarna, men kriterierna efter vilka besiktningarna skall ske regleras i lag och förordning samt i form av föreskrifter från bl.a. Vägverket.

5.2 Normering och tillsyn

I detta avsnitt behandlar utredningen sambanden mellan tillsyn och normering. Med normering avser utredningen generella föreskrifter i form av lagar, förordningar och kompletterande myndighetsföreskrifter. Tillståndsgivning och auktorisation med därtill knutna villkor utgör också normering. Även rådgivning både i generell form och i enskilda fall är en form av normering, om än av mjukare slag.

5.2.1 Offentlig normering

I huvudsak grundas den tillsyn som behandlas i denna rapport på statlig normering. Men även kommunerna bedriver en inte oväsentlig normering, främst genom att utarbeta lokala föreskrifter (t.ex. om miljö, hälso- och brandskydd) och genom att bevilja tillstånd (t.ex. till viss miljöfarlig verksamhet, alkoholutskänkning och viss spelverksamhet). Till detta kommer att en allt större del av normeringen härrör från olika organ inom EU, vilken sedan har införts i den svenska lagstiftningen. Också privata aktörer som

branschorgan och professionella organisationer bedriver i vissa fall normering och tillsyn.

5.2.2 Icke offentlig normering

Utredningen har låtit genomföra en särskild granskning av några professioner inom vilka höga krav ställs på kvalitet och säkerhet¹. Det gäller advokater, revisorer, begravningsentreprenörer och byggnadsingenjörer. Inom dessa områden har det utvecklats starka normsystem delvis oberoende av och delvis i samverkan med staten. I enstaka fall förekommer det att standards och normer som har utarbetats av privata organ inkorporeras i lagstiftningen eller i vart fall övertagits av statliga organ. Historiskt sett har t.ex. Ångpanneföreningen varit tillsynsorgan för tryckkärl och liknande tekniska apparatur. När denna provning förstatisades övertog det statliga kontrollorganet i allt väsentligt de tekniska normer som utvecklats av föreningen.

Sambandet mellan branschens kriterier och den offentliga tillsynen är särskilt tydligt när det gäller tillsyn av revisorer och advokater. Tillsynen av advokater utförs av den privaträttsliga organisationen Sveriges advokatsamfund vilken i lag har givits vissa myndighetsuppgifter. Även om tillsynen utförs av ett statligt organ, Revisorsnämnden, utgörs den yrkesmässiga "mättstocken" för revisorerna av den av FAR (tidigare Föreningen för Auktoriserade Revisorer) utfärdade "god revisorssed". Den mall för fastighetsbesiktning som Svenska Byggingenjörers Riksförbund har utarbetat används av det ackrediterade besiktningsorganet SITAC osv.

En viktig aspekt i den "professionella tillsynen" är yrkesutövarnas formella utbildning. Till detta brukar läggas viss tids yrkesutövning, t.ex. fem års självständig och kvalificerad erfarenhet från byggverksamhet för att bli Byggingenjör SBR. Vanligtvis används beteckningar som auktoriserad, certifierad eller legitimerad för att visa att det finns institutionaliserade normer för "rätt kompetens". Inom de nu nämnda professionerna finns som regel också ett väl utvecklat normsystem för god kvalitet. Dessa professionella normsystem och kontrollen av att de efterlevs fyller dock inte i alla avseenden samma funktion i samhället som den statliga tillsynen, även om effekten för den enskilde yrkesutövaren ibland kan bli den-

¹ Karin Holmblad-Brunsson, Professionell tillsyn.

samma. Syftet är snarare att värna yrkeskårens intressen och att undvika att kåren får dåligt rykte genom enstaka yrkesutövares bristande kompetens eller etik. Uttrycket att "sopa framför egen dörr" används ofta.

I fråga om begravningsväsendet har förslag om införande av statlig normering och tillsyn avfärdats av riksdagen med hänvisning till att branschen klarar dessa uppgifter utan statlig inblandning. Detta argument fungerade också länge inom Ångpanneföreningens område, där de första kraven på förstatligande kom redan vid föregående sekelskifte, men där förstatligandet ägde rum först 1970.

5.2.3 Normering och tillsyn i olika kombinationer

Ett tillsynsorgan kan kombinera tillsynen med generell normering i form av föreskrifter och allmänna råd och normering i enskilda fall i form av tillstånd och råd på flera olika sätt. Förhållandena kan illustreras genom nedanstående matris och genom exempel på hur ansvaret för statens tillsyn organiserats i dag. I den första kolumnen återfinns den renodlade tillsynen (dvs. här i betydelsen granskning av att uppställda krav uppfylls) och i den åttonde den tillsyn som kombineras med tillståndsgivning, föreskrifter och råd. Övriga är mellanformer.

	1	2	3	4	5	6	7	8
Tillsyn	x	x	x	x	x	x	x	x
Föreskrift				x	x		x	x
Allmänna råd				x		x	x	x
Tillstånd		x				x	x	x
Råd i enskilda fall			x		x			x

Som exempel i den *första* kolumnen finns de ackrediterade organen och bilprovningen.

I den *andra* finns kommunens tillsyn enligt alkohollagen vilken också innefattar tillståndsgivning, men har ringa inslag av generell normering eller rådgivning.

I den *tredje* återfinns det fall där kommunen utövar tillsyn över miljöfarlig verksamhet vilken givits tillstånd av länsstyrelsen.

I den *fjärde* finns Arbetsmiljöverkets tillsyn, vilken bygger på ett stort antal föreskrifter och där rådgivningen i enskilda fall är begränsad. Däremot ger verket ut en hel del allmänna råd.

I den *femte* kolumnen finns Kemikalieinspektionens tillsyn över tillverkare och importörer av kemiska produkter.

I den *sjätte* kolumnen finns t.ex. länsstyrelsens tillsyn över yrkestrafiken där föreskrifter ges ut av Vägverket. Länsstyrelsen svarar för tillstånd och ger vissa generella råd, dock inte i form av skrifter, till branschen vid sammankomster med denna.

Finansinspektionens tillsyn över banker och försäkringsbolag finns i den *sjunde* kolumnen.

Den kommunala livsmedelskontrollen passar in i den *åttonde* kolumnen även om kommunernas föreskriftsmandat begränsas av föreskrifterna i livsmedelslagen och kompletterande förordningar. Även Statens skolverk passar in här.

5.2.4 Är renodling önskvärd?

I flera av de problematiserande rapporter som föregått denna utredning har frågan om renodling av tillsynsfunktionen berörts. Ibland hävdas att normeringen, dvs. utarbetande av den måttstock som skall användas, bör ligga på en annan organisation än den som ansvarar för och genomför den faktiska tillsynen. Denna syn torde särskilt, men inte bara, avse normering i form av utfärdande av tillstånd.

Ibland utgör en lag, i kombination med regeringens anslutande förordning, den enda normkällan för tillsynen. Exempelvis utgör stiftelselagen och stiftelseförordningen de enda rättesnören som länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter har att utgå från. Liknande är förhållandet för ombudsmännen. I deras uppgifter ingår inte att utfärda tillämpningsföreskrifter. När tillsynen utförs av ackrediterade organ är – som nämnts ovan – normeringsfunktionen också tydligt skild från tillsynsfunktionen.

Det vanligaste är dock att den centrala tillsynsmyndigheten också har till uppgift att komplettera lag och förordning med föreskrifter (bindande) eller allmänna råd (ej bindande). Detta gäller för viktiga tillsynsmyndigheter som Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen, Finansinspektionen och Naturvårdsverket.

I den mån flera organisatoriska nivåer är inblandade i tillsynen, främst länsstyrelser och kommuner, tillhör det de centrala verkens

uppgifter att utarbeta vägledningsmaterial åt dem som utför det praktiska tillsynsarbetet.

Vad nu sagts gäller normering i det allmänna fallet, dvs. normering som gäller i förhållande till alla tillsynsobjekt inom området. I enskilda fall, i förhållande till specifika tillsynsobjekt, kan normeringen ibland ligga hos en domstol. Så är exempelvis fallet med miljödomstolen som ger tillstånd till vissa former av miljöfarlig verksamhet. I sådana fall är också normeringen skild från tillsynen, som utförs av länsstyrelse eller kommun. Det samma gäller i de fall länsstyrelsens miljöprövningsdelegation har utfärdat tillstånd (s.k. B-verksamheter enligt miljöbalken) och delegerat tillsynsansvaret till en kommun. Tillstånd att bedriva hem för vård och boende (HVB) utfärdas av länsstyrelsen medan den löpande tillsynen utförs av kommunen. I just detta fall förekommer det att länsstyrelsen också deltar i delar av tillsynsarbetet.

Inom vissa myndigheter kan man finna en internorganisatorisk åtskillnad mellan normering och tillsyn. Inom exempelvis Statens skolverk handläggs frågor om tillstånd för fristående skolor av en avdelning medan tillsynen bedrivs av en annan (från februari 2002 kommer dock dessa ärenden att hanteras inom samma avdelning). En motsvarande ansvarsuppdelning finns inom Socialstyrelsen i fråga om verksamhet inom hälso- och sjukvårdsområdet.

En annan debatterad "renodlingsfråga" gäller huruvida tillsyn (och i förekommande fall bindande normering och tillståndsgivning) organisatoriskt låter sig förenas med rådgivning i särskilda fall. Som utredningen beskriver i kapitel 6 torde det höra till normalfallen att myndighetens personal i det dagliga tillsynsarbetet också förmedlar vissa specifika råd.

5.3 Principer för territoriell ansvars- och arbetsfördelning

5.3.1 Fyra grundmodeller

För tillsyn, liksom för övriga offentliga verksamheter finns det fyra principiella organisationsmodeller när den regionala och lokala aspekten tas i beaktande.

1. Enbart central organisation, utan regional eller lokal nivå.
2. Central statlig myndighet med egen regional och/eller lokal organisation.

3. Länsstyrelsen, vanligtvis med tillsynsvägledning eller annan medverkan från central statlig myndighet.
4. Organ på lokal nivå, dvs. en kommunal nämnd, med en mer eller mindre stark koppling till en samordnande central myndighet och ofta även till länsstyrelsen.

De ovan nämnda fyra grundstrukturerna är förenklingar. Det finns varianter som inte exakt faller under dessa fyra, men som principmodeller torde de vara tillräckliga för att illustrera mångfalden i tillsynsorganisationen.

I följande avsnitt görs jämförande genomgångar av ett antal tillsynsområden som ställs i relation till modellerna ovan. Syftet med genomgången är att illustrera rollspelet mellan de olika nivåerna inom de aktuella områdena och därigenom tydliggöra de alternativ som förekommer.

5.3.2 Myndigheter med enbart central tillsynsfunktion

Detta är den vanligaste modellen och gäller för myndigheter som Riksförsäkringsverket, Finansinspektionen, ombudsmännen, Justitiekanslern (JK), Statens kärnkraftsinspektion, Statens strålskyddsinstitut, Datainspektionen, Elsäkerhetsverket, Generalläkaren, Konsumentverket, Konkurrensverket, Post- och telestyrelsen, SWEDAC, Revisorsnämnden och Fastighetsmäklarnämnden.

Kännetecknande för dessa verksamheter är att antalet tillsynsobjekt är förhållandevis begränsat vilket gör dem näbara från den centrala myndighetens sida. Så är dock inte alltid fallet.

I vissa fall är tillsynen så tekniskt kvalificerad att det är nödvändigt att ha en enda samlad organisation för att säkerställa att tillräcklig kompetens finns. Det gäller t.ex. Statens kärnkraftsinspektion och Finansinspektionen. Tillsynen över fastighetsmäklare låg tidigare på länsstyrelserna men flyttades år 1995 till den nybildade Fastighetsmäklarnämnden. I det fallet prioriterades principen om samlad kompetens före geografisk närhet.

Ombudsmännens verksamhet är till sin karaktär något annorlunda än andra tillsynsmyndigheter eftersom deras tillsynsobjekt inte är identifierade. Potentiella tillsynsobjekt är t.ex. samtliga arbetsgivare som diskriminerar på grund av kön, handikapp eller sexuell läggning eller alla myndigheter eller tjänstemän som kan anmälas till JK. Ombudsmännen arbetar därför främst reaktivt, på

basis av anmälningar och genom enstaka egna initiativ. Skulle andra arbetssätt bli aktuella skulle troligen en annan organisationsform behöva väljas. Exempelvis har nyligen lagts fram ett förslag (Ds 2001:37) om att ge länsstyrelserna operativt tillsynsansvar enligt jämställdhetslagen.

5.3.3 Myndigheter med egen regional och/eller lokal organisation

Tillsynsmyndigheter med denna organisation är bl.a. Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen (på hälso- och sjukvårdsområdet), Statens skolverk, Skogsstyrelsen, Statens livsmedelsverk och Statens jordbruksverk. Som framgår av beskrivningarna nedan finns det trots principiella likheter stora skillnader mellan myndigheterna. Det finns också stora skillnader i traditioner. Några exempel får illustrera mångfalden.

Arbetsmiljötillsynen är ett exempel på ett område där en gradvis centralisering av verksamheten har ägt rum. Arbetsmiljöverket har elva arbetsmiljöinspektionsdistrikt och däröver nio lokala kontor eller filialer. All operativ tillsyn utförs av dessa. Arbetsmiljöverket centralt är tillsynsvägledande och samordnande. Antalet distrikt bedöms knappast kunna bli färre än i dag med tanke på den stora mängden tillsynsobjekt och landets storlek. Den omorganisation som genomfördes år 2001 kan ses som en fortsättning på utvecklingen av en större enhetlighet i tillsynen genom att Yrkesinspektionen, som tidigare var egna regionala myndigheter med egna styrelser, infogades i verket. Arbetsmiljötillsynen står i förhållande till flertalet andra tillsynsmyndigheter i en resursmässig särställning, i synnerhet om man beaktar de närmare 90 000 skyddsombuden utsedda av de fackliga organisationerna.

Socialstyrelsen utövar tillsyn över sjukvårdspersonal och vårdinrättningar enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. För denna uppgift finns sex regionala kontor. Vissa tillsynsuppgifter utförs av Socialstyrelsen centralt. Socialstyrelsen är också central tillsynsmyndighet enligt socialtjänstlagen (2001:543) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Den operativa tillsynen enligt dessa lagar utövas av länsstyrelserna.

Statens skolverk har tillsyn över kommunernas skolverksamhet och barnomsorg samt över fristående skolor. Organisationen inom

detta område har genomgått flera förändringar under 1990-talet. Statens skolverk bildades 1991 då Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna avvecklades. De senare ansvarade för den operativa tillsynen av skolhuvudmännen.

I och med att länskolnämnderna avskaffades minskade tillsynen av skolhuvudmännen markant. Inledningsvis arbetade Statens skolverk med en mycket spridd fältorganisation där tjänstemän placerades i anslutning till kommunerna. Sedermera etablerades ett tiotal regioner med främjande och i viss mån granskande uppgifter. Gradvis har kraven ökat på att verket skall prioritera och tydliggöra tillsynsuppgiften. En särskild tillsynsavdelning bildades för några år sedan varifrån man kunde repliera på fältorganisationen. Fr.o.m. år 2001 har fältorganisationen delats upp i en del för tillsyn med fyra distrikt samt en främjande och dialoginriktad del.

Statens livsmedelsverk saknar regional organisation men i verkets tillsynsorganisation ingår besiktningsveterinärorganisationen, som består av veterinärer som är anställda eller förordnade att utföra köttkontroll och annan tillsyn vid kontrollslakterier och andra slakterier. De är geografiskt placerade på olika företag.

Statens jordbruksverk är chefsmyndighet för distriktsveterinärorganisationen vilken är uppdelad i 80 distrikt. Distriktveterinärernas främsta uppgift är reguljär veterinärverksamhet, men de kan i viss mån spela en roll i djurskyddet som rapportörer till tillsynsmyndigheten.

Skogsvårdsorganisationen består av Skogsstyrelsen och elva skogsvårdsstyrelser vilka omfattar ett eller flera län. Inom varje region finns ett antal distrikt. Myndigheten har tillsynsuppgifter enligt skogsvårdslagen. Verksamheten domineras dock av andra uppgifter, främst av rådgivande slag.

Också polisen har vissa tillsynsuppgifter, t.ex. enligt alkohollagen och vapenlagen. Polisen har därutöver en viktig roll som stöd till andra tillsynsmyndigheter, t.ex. genom att lämna uppgifter av betydelse för tillsynen eller genom handräckning till en tillsynsmyndighet som behöver få tillträde till lokal eller motsvarande.

5.3.4 Verksamheter där länsstyrelsen är tillsynsorgan helt eller delvis

Länsstyrelsernas tillsynsuppgifter framgår av bilaga 3. De viktigaste lagarna i tillsynen är miljöbalken, socialtjänstlagen, stiftelselagen, yrkestrafiklagen och räddningstjänstlagen. Därutöver har länsstyrelserna ett antal mindre omfattande tillsynsuppgifter, över exempelvis bevakningsföretag, överförmyndare, övervakningskameror, livsmedelshantering, djurskydd, kulturminnen samt plan- och byggnadsväsendet.

För merparten av dessa tillsynsuppgifter ligger det nationella tillsynsansvaret på en central myndighet som ger tillsynsvägledning, utfärdar föreskrifter och i vissa fall också själva bedriver tillsyn.

I några fall både leds och bedrivs tillsynen endast på länsnivå. Det gäller tillsynen över stiftelser, överförmyndare, övervakningskameror, bevakningsföretag och pantbanker. Länsstyrelserna får i dessa fall, i den mån lagstiftningen lämnar utrymme, själva bestämma de aspekter och kriterier mot vilka tillsynen riktas.

För vissa av dessa områden ingår en central myndighet i tillsynskedjan även om myndigheten inte explicit har en tillsynsvägledande roll. Ett exempel är stiftelse tillsynen. Där har Kammarkollegiet en roll såtillvida att myndigheten avgör om en stiftelse kan permuteras, dvs. få tillstånd att t.ex. frångå ändamålsparagrafen i stiftelseurkunden.

Rollfördelningen mellan central myndighet och länsstyrelse är olika tydlig inom de områden där båda nivåerna är inblandade. I exempelvis tillsynen av yrkesmässig trafik är det operativa ansvaret tydligt lagt på länsstyrelsen. Vägverket svarar för visst föreskriftsarbete, men är i övrigt i mycket ringa mån involverad i tillsynen. Som exempel kan nämnas att det var Länsstyrelsen i Stockholm som tog initiativ till utarbetandet av en praxissamling av intressanta fall som vägledning i tillsynsarbetet.

Tillsynen enligt miljöbalken är mer komplicerad eftersom flera myndigheter på central nivå är berörda. Den tydligaste relationen torde finnas den mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Miljöbalken anger bl.a. vilka typer av miljöskadlig verksamhet som förutsätter tillstånd av miljödomstol (A-listan) respektive tillstånd av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegation (B-listan). Vidare anges verksamheter där det räcker med anmälan (C-listan), men som kan komma att prövas av kommunen. Tillsynen enligt A- och B-listorna utförs av länsstyrelserna. Dessa har dock möjlighet

att delegera tillsynsansvaret till en kommun, om kommunen begär detta. I det senare fallet får länsstyrelsen en tillsynsvägladande roll i förhållande till kommunen. Länsstyrelsen kan återta delegationen. Tillsynsobjekten på C-listan tillses av kommunerna.

Också Kemikalieinspektionen arbetar med en kombination av egen operativ tillsyn och delegerad tillsyn till länsstyrelse och kommun. Kemikalieinspektionen har dock inga egna lokala eller regionala resurser. Man har som ambition att genomföra 150–200 inspektioner med egen personal. Vanligtvis samarbetar man i regionala projekt med personal från länsstyrelser, kommunala miljö- och hälsoskyddsförvaltningar eller Arbetsmiljöverket.

Andra myndigheter, t.ex. Statens livsmedelsverk har ett annat arbetssätt. Det centrala verket arbetar självt med viss operativ tillsyn dels genom egna handläggare, dels genom besiktningsveterinärorganisationen. Tillstånd för vissa definierade typer av livsmedelsanläggningar (ca 600 i hela landet) skall prövas av verket. Verket har också det operativa tillsynsansvaret för dessa. Merparten av landets livsmedelslokaler (butiker, restauranger m.m.) tillses av de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Livsmedelslagen medger dock att verket efter samråd tar över tillståndsgivning och tillsyn från en kommun. Statens livsmedelsverk har ingen egen regional organisation men inom verkets tillsynsavdelning finns ett antal inspektörer med definierade regionala ansvarsområden. Länsstyrelsen har det regionala tillsynsansvaret, som närmast avser tillsyn över kommunernas livsmedelstillsyn.

Arbetsfördelningen är likartad inom djurskyddsområdet. Statens jordbruksverk har dock inget operativt tillsynsansvar för vissa verksamheter så som Statens livsmedelsverk har. Verket förfogar visserligen över fältpersonal i form av distriktsveterinärer, men deras huvuduppgifter är rent veterinära. Deras uppgift i tillsynssystemet är snarare att uppmärksamma kommunernas miljö- och hälsoskyddsförvaltningar på brister, än att själva utöva tillsyn. I praktiken kan därför sägas att den operativa tillsynen inom djurskyddsområdet utförs på kommunal nivå. I vissa fall ansvarar länsstyrelsen för tillsynen, t.ex. djurskydd vid cirkusar, vissa djurparker, försöksdjursanläggningar och karantäner. Statens jordbruksverks och länsstyrelsernas roller är främst normerande och tillsynsvägladande. Det händer att en kommun ber en länsstyrelse att ta över dess uppgifter. Här varierar praxis. En del länsstyrelser tar över, andra gör det inte.

Socialstyrelsens roll visavi länsstyrelserna liknar Naturvårdsverkets. Tillsynen inom socialtjänstområdet utförs således primärt av länsstyrelserna. Det förekommer dock att vissa aktiviteter görs tillsammans med personal från Socialstyrelsen. Rollfördelningen inom äldreården kompliceras av att Socialstyrelsens regionala enheter ansvarar för tillsynen inom hälso- och sjukvårdsområdet. Samma institution – ett hem för äldreboende, eller t.o.m. samma incident på ett vårdhem – kan bli föremål för tillsyn utifrån två olika lagar och av två olika organ. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har dock utvecklat ett långt gående samarbete för att försöka minska de olägenheter för socialtjänsten som detta kan ge upphov till.

När det gäller räddningstjänsten är det primärt länsstyrelsen som har tillsyn över den kommunala räddningstjänsten, men Statens räddningsverk är ofta direkt involverat i tillsyn eller andra tillsynsnära aktiviteter visavi kommunerna.

Som framgått av beskrivningen varierar rollfördelningen mellan den centrala myndigheten och länsstyrelsen väsentligt. Tydligheten, såsom den upplevs både av de berörda tjänstemännen själva och av tillsynsobjekten, varierar också. De områden som förefaller vara minst tydliga är livsmedel, djurskydd och räddningstjänst.

5.3.5 Kommunernas tillsyn

Utredningen har i bilaga 3 redovisat de lagar enligt vilka kommunerna har ett tillsynsansvar. Dessa är i sammanfattning miljöfarlig verksamhet (miljöbalken), livsmedelsbutiker och restauranger (bl.a. livsmedelslagen och alkohollagen), bensinstationer (lagen om brandfarliga och explosiva varor), enskild förskole- och skolbarnomsorgsverksamhet (skollagen), privata vårdhem (socialtjänstlagen) och lantbruk (bl.a. djurskyddslagen).

Det kommunala organ som är ansvarig tillsynsmyndighet i de olika fallen är respektive kommunal nämnd, inte kommunfullmäktige. Den kommunala nämndorganisationen varierar, men de kommunala nämnder som normalt har tillsynsuppgifter är miljö- och hälsoskyddsnämnderna, socialnämnderna och räddningsnämnderna. För de två senare utgör tillsynen en mindre del av verksamheten, medan tillsynsarbetet för miljöförvaltningen utgör en stor del, ibland den dominerande uppgiften. Utredningen exemplifierar därför den kommunala organisationen med miljötillsynen.

Ungefär 100 av landets 289 kommuner har en separat miljö- och hälsoskydds nämnd och -förvaltning. Ungefär lika många har samlat bygg- och miljöfrågorna hos en nämnd och (vanligtvis också) en förvaltning. Det råder dock inte alltid fullständig symmetri mellan den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen. Exempelvis förekommer ibland att en kommun har en gemensam bygg- och miljönämnd, men separata bygg och miljöförvaltningar. I en del kommuner har det man kallar övergripande miljöfrågor lagts under kommunstyrelsen, medan miljö- och hälsoskyddet, dvs. tillsynen, lagts under miljönämnden.

Ser man på den inre organisationen inom miljöförvaltningarna kan konstateras att det i mycket stora kommuner förekommer att miljöförvaltningen delas in i avdelningar för uppgifter enligt olika lagar. I medelstora kommuner är det vanligt med en uppdelning på livsmedelsfrågor och miljöfrågor. I de senare ingår även främjandeaktiviteter och medverkan i planärenden. I de allra minsta kommunerna finns det i stort sett bara "ensaminspektörer" som skall täcka hela fältet av tillsyn och främjande.

För att undvika jävsituationer föreskriver kommunallagen att tillsynsansvaret skall vara tydligt skilt från driftsansvaret. Bestämmelsen innebär att beslut i tillsynsärenden inte får fattas av samma nämnd som den nämnd vilken är ansvarig för det objekt som är föremål för tillsynen, t.ex. ett kommunalt vattenverk, reningsverk eller krematorium. Trots kommunallagens bestämmelse förekommer en sådan organisation i vissa fall, vilket uppmärksammats av Naturvårdsverket och av Expertgruppen för studier av offentlig ekonomi (ESO)².

5.4 Argument för val av organisationsform

Som framgått ovan finns stora variationer mellan olika områden i fråga om tillsynsverksamhetens organisation. Är dessa ett resultat av vissa organisationsprinciper och genomtänkta strategier eller beror de mest på att praxis har varierat under olika tider och i olika samhällssektorer? Mycket talar för det senare.

De argument som förekommit – uttalat eller outtalat – för nuvarande ordning eller för förändring utgör i princip variationer på temat effektivitet, rättssäkerhet och demokrati.

² Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen (Ds 2000:67).

5.4.1 Effektivitet och rättssäkerhet

Både effektivitet och rättssäkerhet kan användas för att motivera centrala eller centralt styrda lösningar. Det gäller särskilt om ämnesområdet är komplext eller om tillsynsobjekten är stora och viktiga. Det behövs då en tillräckligt stor och kompetent organisation för att kunna bedriva tillsynen på ett professionellt och likformigt sätt. Detta kan förklara varför tillsynen samlas inom en central myndighet.

Det gäller också i de fall där de största och svåraste tillsynsobjekten hanteras centralt och de mindre regionalt eller lokalt. Så är fallet i livsmedelstillsynen. Motsvarande tankar har tidigare funnits inom miljötillsynen, men har förkastats. Här kan alltså i princip mycket tekniskt komplicerade objekt hanteras även av en mindre kommun.

Andra ofta redovisade motiv, vilka anknyter både till rättssäkerhet och effektivitet, för centrala eller åtminstone statliga tillsynsfunktioner lyder i sammanfattning:

- Det skall råda likhet inför lagen oberoende av var verksamheten är belägen, d.v.s. tillsynens tillämpning bör vara likformig och entydig vad gäller tolkning av regler; detta argument har särskild relevans då det finns ett större tolkningsutrymme för tillsynsorganet och då detta förfogar över sanktioner.
- Styrningen inom sektorn underlättas; EU ställer krav på respektive sektorverk att de skall ha full kontroll över sin sektor och ha överblick över vad som görs på fältet.
- Delikatessjäv och annan otillbörlig påverkan från lokala intressen undviks.
- De mindre kommunernas resurser och kompetens är otillräckliga för att bedriva en effektiv tillsyn; det krävs en viss "kritisk massa" för att en tillsynsorganisation skall kunna arbeta effektivt.

5.4.2 Närhet och effektivitet

En annan förklaring till skillnaderna och ett motiv för en spridd organisation är skillnader i tillsynsobjektens antal och geografiska spridning. Om tillsynsobjekten är många och spridda över landet är det praktiskt och effektivt med en lokal, eventuellt en regional, tillsynsorganisation. I kommunen finns politiker och tjänstemän med

god kunskap om olika former av verksamhet; miljöfarlig verksamhet, restauranger, livsmedelsbutiker och privata vårdhem.

När utredningen har mött företrädare för kommuner och diskuterat motiven för att kommunerna skall bedriva tillsyn på statens uppdrag framförs ofta detta närhetsargument. Till närhetsargumentet brukar fogas några argument som skulle kunna betecknas som helhetssynsargument och som också anknyter till effektivitet. Här betonas att starkt sektoriserade organisationslösningar riskerar att bli mindre effektiva eftersom deras synfält kan bli allt för snävt och kunskap om och förståelse för helheten kan gå förlorad. Även Förvaltningspolitiska kommissionen framhöll detta argument. Applicerat på kommunernas roll i tillsynen – i det här fallet miljöområdet – lyder argumenten ungefär så här:

- Miljöaspekter ingår ofta invävda i andra frågor där kommunen har ett ansvar, som samhällsplanering och sociala frågor, t.ex. när det gäller djurskydd eller restaurangtillsyn.
- Den kommunala tillsynen avser ofta flera olika regelverk som kan samordnas och överbryggas inom ramen för den kommunala tillsynen.
- De kommunala tjänstemännen kan få en bredare kompetens än experter som arbetar enbart inom ett visst lagområde.
- Personal inom miljö- och hälsoförvaltningar bör kunna arbeta över "hela fältet", d.v.s. med tillsyn, samhällsplanering, lokalt utvecklingsarbete, information och rådgivning.
- Om miljöförvaltningarnas tillsyn skulle tas bort skulle mindre kommuners förvaltningar inte nå upp till den nödvändiga "kritiska massan" vilket skulle hämma deras möjligheter att arbeta främjande med miljöfrågor.

När det gäller närhetsargumentet kan dock noteras att det finns drygt 300 000 arbetsställen i landet och att tillsynen över dessa hanteras av Arbetsmiljöverkets 20 kontor. Erfarenheterna av kommunernas tidigare ansvar för tillsynen av mindre arbetsställen var att tillsynens omfattning och kvalitet kom att variera oacceptabelt mycket. Det statliga kravet på likhet och enhetlighet (rättssäkerhet) bedömdes väga tyngre än behovet av kommunal koppling, varför verksamheten förstatligades. Antalet tillsynsobjekt inom miljöbalkens område är visserligen ännu större (varav en mycket stor del avser enskilda avlopp), men någon praktisk omöjlighet att hantera även dessa från ett 20-tal regionala kontor finns knappast.

En regional statlig lösning kan i vissa fall balansera kraven på likformighet och en viss närhet och lokalkännedom.

5.4.3 Närhet och otillbörlig påverkan

Det finns anledning att något uppehålla sig vid frågan om lämpligheten att "tillse sig själv". Frågan har varit föremål för diskussion under senare tid. I den nämnda ESO-rapporten (Att granska sig själv) uppges att många tjänstemän inom de kommunala miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna upplever det som svårt att agera på det självständiga sätt i förhållande till den politiska ledningen som miljöbalken ger uttryck för. Både politiker och tjänstemän upplever också att de kan hamna i jävssituationer när de skall handlägga miljöärenden.

Visserligen är det svårt att belägga att tillsynsverksamhet väsentligt försvåras av organisatorisk samhörighet, men ESO-rapporten visar att riskerna är betydande samt att de handläggare som har tillsynsuppgifter i ett sådant system kan ställas inför svåra lojalitetskonflikter. Även om flertalet lyckas hålla fast vid sin lojalitet mot lagstiftningen snarare än den överordnade organisatoriska nivån, vilken även ansvarar för den tillsedda verksamheten, kan kopplingen ge grogrund för misstanke om bristande integritet. Mycket talar för en mer konsekvent princip om att hålla isär tillsyn och ansvar för tillsynsobjektet bör tillämpas.

Naturvårdsverket har föreslagit tydligare bestämmelser om jäv. Verket har också föreslagit en möjlighet för länsstyrelser att avslå en kommuns framställan om att få ta över ansvar miljötillsyn om kommunen har en organisation där tillsynsansvar och ansvar för tillsynsobjekt, t.ex. vattenverk, reningsverk eller krematorium, ligger inom samma nämnd eller förvaltning. Detta skulle innebära en viss inskränkning i den möjliga delegeringen av tillsynsansvar till kommunala nämnder inom miljöområdet.

Utredningen övergår nu till att diskutera den större frågan om delegering av tillsyn till kommuner i allmänhet.

5.4.4 Kommunalisering och demokrati

En huvudfåra i svensk förvaltningspolitik under senare decennier har varit decentralisering både inom myndigheter och till lägre organisationsnivåer; från stat till kommun, från landsting till kommun och från offentlig sektor till "marknaden". Det är här man finner de demokratiska motiven för kommunalisering.

I tillsynssammanhang finns två aspekter på den lokala demokratin. Den ena avser balansen mellan kommunernas och landstingens möjligheter att själva utforma sina verksamheter å ena sidan och statens intresse att genom statlig tillsyn verka för nationell likvärdighet å den andra. Den andra gäller i vilken omfattning kommunerna skall bedriva tillsyn på statens uppdrag över privata och kommunala verksamheter i den egna kommunen. Det är den senare aspekten som utredningen diskuterar i det följande.

I många sammanhang replierar staten på kommunerna för att förverkliga den nationellt beslutade politiken. Skolan och omsorgen är förstas de viktigaste exemplen. Sett i den traditionen kan det te sig naturligt att staten också i genomförandet av den statligt beslutade tillsynen uppdrar åt kommunerna att vara det verkställande ledet. Motiven för detta kan vara rent pragmatiska. Men inte sällan möter man därutöver ett argument som emanerar ur en demokratisyn. Underförstått synes då ligga ett antagande att en kommunalt genomförd tillsyn bättre skulle spegla invånarnas värderingar och avvägningar än en statlig tillsyn genomförd av staten själv. "Demokratiargumenten" för att förlägga statlig tillsyn till kommunerna är ofta dessa:

- De lokala politikerna har ett ansvar för kommuninnevärnarnas väl och ve inom ett brett fält; de har lättare att bedöma utifrån de faktiska förhållandena i kommunen.
- Kommunen är en naturlig kontaktpunkt för medborgaren när det gäller att påtala eventuella brister, t.ex. en illaluktande avfallsanläggning.
- Jävsproblemen är överdrivna; politikerna lägger sig inte i förvaltningens myndighetsutövning.

5.5 Kostnader

5.5.1 Myndigheternas redovisning av tillsynsverksamhetens kostnader

Liksom i fråga om övrig verksamhet skall de statliga myndigheterna redovisa sin tillsynsverksamhet i sina årsredovisningar. I fråga om innehåll och utformning styrs redovisningarna av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt av respektive regleringsbrevs krav på återrapportering. Av resultatredovisningen skall framgå hur verksamhetens kostnader och andra intäkter än sådana av anslag (t.ex. tillsynsavgifter) fördelar sig enligt den indelning för återrapportering av verksamheten som regeringen beslutat.

Till följd av skillnaderna mellan olika myndigheters redovisningar uppstår mätproblem när det gäller att uppskatta den samlade omfattningen av den statliga tillsynsverksamheten.

Utredningen har därför gjort en grov uppskattning av de statliga myndigheternas kostnader för tillsyn. Eftersom begreppet tillsyn inte används på samma sätt i alla myndigheter blir med nödvändighet denna skattning mycket grov. För de 70 centrala myndigheternas del är vår uppskattning att deras tillsynskostnader år 2000 uppgick till drygt två miljarder kronor. För länsstyrelsernas del är utredningens uppskattning av tillsynskostnaderna 250–300 miljoner kronor.

De fem största områdena för de centrala statliga myndigheternas tillsyn är (enligt utredningens beräkningar med utgångspunkt från respektive myndighets redovisning för år 2000), i nu nämnd ordning:

- Arbetsmiljöverket (370 mkr)
- Statens läkemedelsverk (200 mkr)
- Statens livsmedelsverk (160 mkr)
- Luftfartsverket/Luftfartsinspektionen (145 mkr)
- Socialstyrelsen (112 mkr)

Ytterligare sex statliga myndigheter redovisar tillsynsverksamheter som år 2000 omsatte mellan 50 och 100 miljoner kronor. De sex är Post- och telestyrelsen, Sjöfartsverket/Sjöfartsinspektionen, Skogsstyrelsen med skogsvårdsstyrelserna, Statens kärnkraftinspektion, Statens strålskyddsinstitut och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC).

För kommunernas del är kostnaderna mycket mer svåruppskattade än för de statliga myndigheternas del. Enligt en uppgift från Svenska kommunförbundet³ uppgick kommunernas kostnader för tillsyn inom miljö-, hälso-, livsmedels- och djurskyddsområdena år 1999 till ca 1 300 miljoner kronor. Av detta belopp utgör kostnaderna för livsmedelstillsynen, enligt uppgift i betänkandet (SOU 1998:61) Livsmedelstillsynen i Sverige, 250 miljoner kronor. Till detta kommer kostnader inom vissa andra sektorer, som byggande, räddningstjänst, alkoholutskänkning och ölförsäljning. Utredningen uppskattar mot denna bakgrund kommunernas sammanlagda kostnader för tillsyn till knappt två miljarder kronor.

Kommunernas personella resurser för tillsyn inom miljöområdet kan uppskattas (enligt ovan nämnda källa) till närmare 1 400 personer. Några exakta mätningar finns inte av hur dessa fördelar sig på olika områden, men storleksordningen torde vara 550 personer inom miljöskydd, 330 inom hälsoskydd, lika många inom livsmedel och 150 inom djurskydd.

Sammantaget innebär utredningens beräkningar att de offentliga tillsynsorganens kostnader årligen uppgår till mellan fyra och fyra och en halv miljarder kronor.

5.5.2 Är resurserna tillräckliga?

Utredningens beräkningar av tillsynsresurserna i samhället är mycket grova. Även om de sammantagna resurserna förefaller avsevärda har utredningen tämligen ofta mött uppfattningen att tillsynsresurserna inom olika samhällsområden är otillräckliga. Vissa tidigare utredningar har också visat att en minskning över tiden har ägt rum. Ett aktuellt exempel är Boverkets rapport Bygglov, tillsyn och kontroll i byggandet (oktober 2001). I Finansdepartementets sammanställning av länsstyrelsernas tillsynsredovisningar framgår att länsstyrelserna själva medger att tillsynen har nedprioriterats. Detta beror på att tillståndsfrågor måste hanteras i första hand och de samlade resurserna inte räcker till för att uppnå en helt tillfredsställande nivå för såväl tillståndshantering som tillsyn. Ambitionen uppges dock vara att öka resurserna för tillsyn. Också från kommunalt håll kommer motsvarande signaler. Inom vissa områden har tillsynen nyligen fått väsentliga resurstillskott, t.ex. arbetsmiljön.

³ Miljö- och hälsoskydd i kommunerna – en enkätundersökning (Kommunförbundet, 2000).

Ett sätt att skydda tillsynen är att organisatoriskt särskilja den från andra uppgifter såsom tillstånd eller utveckling. Detta förutsätter dock att verksamheten i fråga är ganska stor. Å andra sidan finns det också nackdelar med en sådan lösning eftersom spridning av erfarenheter och kunskaper mellan olika områden kan försväras.

Utredningen har inga skäl att ifrågasätta de bedömare som givit uttryck för uppfattningen att tillsynsresurserna inom vissa områden är otillräckliga. Däremot är det omöjligt för en utredning med ett så vitt uppdrag som denna, att med ett större mått av säkerhet avgöra om den samlade resursdimensioneringen är rimlig eller om den är obalanserad. En sådan bedömning försväras av att mängden tillsynsresurser inom ett område är avhängig vilka andra system än tillsyn som finns för att säkerställa att regler efterlevs och fattade beslut implementeras. Inom vissa områden fungerar t.ex. marknaden och media så väl att det inte är motiverat med stora statliga tillsynsresurser. I andra fall kan allmänhetens möjlighet att överklaga beslut vara så goda och välkända att ytterligare tillsyn inte erfordras.

Såväl resursdimensionering som regelverk i övrigt inom ett område avspeglar hur områdets risk och väsentlighet har bedömts på en övergripande politisk nivå. En tämligen allmängiltig prioriteringsgrund är att satsa mer på att söka förhindra en stor skada som kan inträffa med liten sannolikhet (t.ex. kärnkraftsolycka) än att söka förhindra många små skador som inträffar med större sannolikhet (t.ex. felaktigt beräknad sjukersättning). Denna avvägning sker på nationell politisk nivå i fördelningen av resurser till olika tillsynsområden. Utredningen kan i det här sammanhanget inte mer än konstatera att metoderna för välgrundade beslut i dessa avseenden är inte särskilt välutvecklade och att ökad kunskap kräver fördjupad forskning och utveckling i samverkan med berörda tillsynsmyndigheter.

5.6 Finansiering

5.6.1 Anslag eller avgifter

Avgifter från tillsynsobjekt/objektsansvariga eller finansiering genom förvaltningsanslag är de två huvudsakliga formerna för finansiering av den statliga tillsynsverksamheten. Principerna för den ena eller andra finansieringsformen är oklara och även relativt

näraliggande verksamhetsområden kan uppvisa olika lösningar. Även olika tillsynsområden inom samma myndighet kan ha olika former av finansiering.

Två tredjedelar av de statliga centrala tillsynsmyndigheterna tar ut någon form av avgift för hela eller delar av sin tillsyn. Exempel på den tredjedel av de centrala myndigheterna vilka inte till någon del finansierar sin tillsyn genom avgifter är Boverket, Granskningsnämnden för radio och TV, Höskoleverket, Järnvägsinspektionen/Banverket, Riksarkivet, Konkurrensverket, Statens skolverk, Justitiekanslern och de fem ombudsmännen. Utredningen har inte funnit någon myndighet som tar ut avgifter i sådana tillsynsärenden som aktualiseras av anmälningar och klagomål från enskilda.

En svårighet i beräkningarna av avgiftsintäkterna är att försöka avgränsa vad respektive avgift avser. Inom många områden tas avgifter ut för registrering och/eller tillstånd. I vissa fall är dessa avsedda att täcka myndighetens kostnader även för den löpande tillsynen. Många myndigheter redovisar också sina olika avgiftsintäkter i klump och inte kopplade till viss del av sin verksamhet.

Utredningen uppskattar att kostnaderna för de centrala statliga myndigheternas tillsynsverksamhet till omkring 75 % finansieras genom avgifter. I denna summa har utredningen inkluderat den del av arbetsgivaravgifterna som avser insatser på arbetsmiljöområdet, bl.a. Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet. För länsstyrelsernas del beräknar utredningen att mellan 50 och 60 % av tillsynskostnaderna täcks genom avgifter.

Utredningen uppskattar att kostnaderna för de kommunala myndigheternas tillsynsverksamheter (knappt två miljarder kronor) till mellan 25 och 35 % finansieras genom avgifter.

5.6.2 Principer för statliga myndigheters tillsynsavgifter

Grundregeln är att statliga myndigheter bara har rätt att ta ut avgifter om regeringen givit ett bemyndigande. I huvudsak kan man urskilja tre olika typer av avgifter; offentligrättslig verksamhet, uppdragsverksamhet och s.k. 4 §-verksamhet.

Statliga myndigheters tillsyn är ett typiskt exempel på offentligrättslig verksamhet, vilken kan innehålla ingrepp i enskildas förhållanden i form av myndighetsutövning. Detta gör att även de avgifter som tas ut för tillsynen också är tvingande för tillsyns-

objekten. Enligt regeringsformen får bara riksdagen besluta om (skatter och) avgifter som innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. Riksdagen kan dock delegera rätten att besluta om sådana avgifter till regeringen eller kommuner. Om riksdagen så beslutat kan även regeringen delegera rätten att besluta om avgifter till en myndighet.

I avgiftsförordningen (4 §) har regeringen givit alla myndigheter ett bemyndigande att ta ut avgifter för varor och tjänster av mindre omfattning eller av tillfällig art, exempelvis konferenser och uthyrning av lokaler. Dessa avgifter är endast i mindre omfattning kopplade till tillsynsverksamhet. Det kan gälla utbildningar och seminarier riktade till tillsynsobjekt/objektsansvariga, försäljning av handböcker m.m.

Avgiftens form avgör dessutom hur inkomsterna får disponeras. I fråga om offentligrättsliga avgifter gäller som princip att dessa redovisas på statsbudgetens inkomstsida och att myndigheterna tilldelas traditionella förvaltningsanslag för verksamheten. Ofta finns dock någon form av koppling mellan avgiftsinkomsternas storlek och verksamhetens omfattning. I några få fall har tillsynsmyndigheter givits rätt att disponera de offentligrättsliga avgifterna. När det gäller inkomster från uppdrags- och s.k. 4 §-verksamhet disponeras inkomsterna alltid av respektive myndighet. Sammantaget innebär detta att det förekommer fyra olika kategorier i fråga om hur tillsynsavgifter fastställs och disponeras, vilket framgår nedan.

Beslut om avgiftens storlek fattas av:

Avgiftsinkomsterna:	Regeringen	Myndigheten
Redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten	1	3
Disponeras av myndigheten	2	4

Den sett till omfattningen vanligaste kategorin i samband med tillsyn är den första. I kategorin återfinns exempelvis tillsynen inom Elsäkerhetsverket, Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Kemikalieinspektionen, Lotteriinspektionen, Statens biografibyrå och Statens kärnkraftinspektion.

Läkemedelsverket (inkl. den medicintekniska kontroll som tidigare låg på Socialstyrelsen) och Revisorsnämnden är de två enda exemplen i den andra kategorin.

I den tredje kategorin finns Inspektionen för strategiska produkter, Post- och telestyrelsen och Sprängämnesinspektionen (vilken dock upphörde som självständig myndighet under år 2001).

I den fjärde kategorin finns Luftfartsinspektionen, Sjöfartsinspektionen, Statens livsmedelsverk, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) och Bergsstaten. Antalet myndigheter i denna kategori har ökat under senare år.

Ekonomistyrningsverket (ESV) är central myndighet för bl.a. frågor om statliga myndigheters avgifter. Så gäller exempelvis ett krav på samtliga myndigheter att de varje år skall samråda med ESV innan de fastställer sina avgifter. Samrådskravet gäller oavsett om det är myndigheten eller regeringen som fastställer avgifterna. ESV redovisar även omfattningen av den avgiftsbelagda verksamheten i staten i en årlig publikation.

Enligt ESV är tendensen när det gäller offentligrättsliga avgifter att såväl antalet myndigheter som antalet lagar vilka reglerar dessa ligger stilla på en i stort sett oförändrad nivå. Medlemskapet i EU har heller inte inneburit några principiellt eller praktiskt förändrade förutsättningar.

Däremot förs det en återkommande diskussion om förhållandet mellan offentligrättsliga avgifter och skatter samt när en avgift övergår till att bli en skatt. Bakgrunden är att skatter bara kan beslutas av riksdagen, medan riksdagen kan delegera beslut om avgifter till regeringen eller myndighet. Lagrådet är det organ som ofta tar upp dessa frågor i samband med sin prövning av regeringens lagförslag. Under senare år har Lagrådet prövat statliga avgifter för tillsyn över genetiskt modifierade organismer, banker, allmän kameraövervakning och livsmedel.

5.6.3 Principer för kommunala myndigheters tillsynsavgifter

Regelverket för de kommunala myndigheternas avgifter för tillsyn motsvarar det som gäller inom det statliga området. Det krävs således stöd i lag för att en tillsynsavgift skall kunna tas ut. Kommunerna är dock med ett undantag, provtagning av livsmedel, fria att bestämma avgifternas nivå. Inom vissa större tillsynsområden, som

miljöbalken, utfärdar vanligen Svenska Kommunförbundet en rekommendation till grund för kommunernas beslut.

När det gäller de 20 lagar kommunerna utövar tillsyn enligt förekommer möjlighet till avgifter i tre fjärdedelar. Beslut om avgift skall fattas av kommunens fullmäktige. Avgifterna enligt livsmedelslagen fastställs dock av den centrala statliga myndigheten (Statens livsmedelsverk).

5.6.4 Olika typer av tillsynsavgifter

Att ge en entydig bild av de olika tillsynsavgifternas konstruktioner är närmast omöjligt. De olika myndigheternas "prislistor" för olika tillsynsaktiviteter är både omfattande och för en icke fackman svåra att förstå. Generellt kan dock sägas att konstruktionen med årlig och fast avgift från alla tillsynsobjekt förekommer inom flertalet områden. Denna avgift kan i sin tur vara anpassad till verksamhetens omfattning, tillsynsobjektets storlek osv.

Inom andra tillsynsområden förekommer även enbart rörliga avgifter. Denna avgiftsform förefaller vara särskilt vanlig inom områden med ett relativt stort antal tillsynsobjekt och där myndigheternas tillsyn är av viss regelbundenhet (vilket är fallet inom lantbruks- och miljöområdena). Dessa avgifters storlek beräknas som princip med tillsynsmyndighetens egna kostnader som grund och med krav på full eller partiell kostnadstäckning. I exempelvis kommunernas tillsyn enligt miljöbalken var den genomsnittliga timavgiften år 1999 533 kronor. Kommunen med lägst avgift tog ut 250 och den med högst tog ut 800 kronor per timme.

5.7 Kompetens

En ytterligare fråga om den statliga tillsynens resurser handlar om kompetensen hos den personal som utövar tillsyn. Allmänt kan konstateras att några tusen människor arbetar med statlig tillsyn, åtminstone som en del av sina arbetsuppgifter. Många av dem upplever säkert en stark yrkesidentitet, särskilt de som arbetar inom väl etablerade områden, såsom arbetsmiljöinspektörer och besiktningsveterinärer. För vissa andra torde dock yrkesrollen uppfattas som mindre distinkt.

I utredningens samtal med företrädare för tillsynsmyndigheterna har det ofta påpekats att det är angeläget att göra yrkesrollen som "tillsynare" klarare och att höja professionalismen inom kåren. Detta skulle underlättas om statlig tillsyn utvecklades till ett tydligare förvaltningspolitiskt instrument. En tydligare yrkesidentitet skulle bidra till högre status inom förvaltningen och i förhållande till tillsynsobjekten. De tillsynsverkamma skulle därmed kunna identifiera sig inte bara med den bransch inom vilken de bedriver tillsyn utan även med rollen som utövare av en specifik profession som förutsätter en egen, unik sakkunskap.

5.7.1 Kunskap om sakområdet

Även om det finns en hel del gemensamt mellan tillsyn inom olika sakområden är det ofrånkomligt att en första förutsättning för att en myndighet skall kunna bedriva en effektiv tillsyn är att personalen har god kunskap om tillsynsområdet. Den som är föremål för tillsyn måste tydligt märka att det finns både djup och bred kunskap hos tillsynsmyndigheten. Den goda tillsynen måste fånga de relevanta aspekterna, så att de som tillses känner att tillsynsmyndigheten verkligen förstått vad som är viktigt i verksamheten.

För tillsynsmyndigheter inom verksamheter där tillsynsobjekten är mycket resursstarka och har hög egen kompetens blir detta särskilt viktigt. Post- och telestyrelsen hanterar detta på flera sätt. I tillsynsarbetet ingår att göra systematiska marknads- och teknikutvecklingsanalyser. Genom att ha en god överblick över det tillsedda området ges en stabil grund att stå på vid tillsynen. Förutom hög och varierad kompetens inom myndigheten används externa experter – ekonomer, jurister och tekniker – vid de kvalificerade granskningar som görs av de stora aktörerna på telemarknaden. Dessutom drar verket nytta av sitt europeiska nätverk av andra kontrollorgan inom området.

5.7.2 Förvaltningskunskap och rollförståelse

I kraven på rollen som tillsynstjänsteman ingår utöver ren sakområdeskompetens också förvaltningskunskap och insikt om tillsynens roll i det demokratiska systemet. Till detta kommer en form av "rollkompetens", dvs. en förmåga att bl.a. kunna dra gränsen

mellan den rådgivning som är ett naturligt komplement till den granskande tillsynen och sådan rådgivning som är mer lösningsorienterad eller av konsultkaraktär. Det finns delade meningar om svårigheten att dra denna gräns. Det är dock uppenbart att det finns ett behov att över myndighetsgränserna ventilera de avvägningar som kan behöva ske i uttolkningen av rollen som tillsynstjänsteman. I denna rollkompetens ingår även en tydlig medvetenhet om att man arbetar i ett kontrollsystem och en acceptans av att kontroll och ramar är ett stöd för utveckling som kan genomföras utan en polisiär attityd.

I rollen ligger också att klara balansgången mellan att vara bokstavstrogen och att på ett anpassat, men rättssäkert, sätt kunna tillämpa regelverket i den aktuella situationen. I andra fall där normeringen är otydlig blir professionalismen att konkretisera reglerna med stöd av egen kunskap, erfarenhet och allmänt omdöme på ett sätt som inte kan grunda kritik för godtycke.

5.7.3 Systemtillsyn och kvalitetsutveckling

Systemtillsyn innebär att tillsynen tar fasta på en verksamhetsutövares eget lednings- och kontrollsystem och alltså inte den operativa verksamheten som sådan⁴. I takt med att systemtillsyn vunnit inträde som tillsynsansats har tillsynsmetoderna inom olika tillsynsområden blivit mer lika. Utrymmet för generalisering av tillsynskunskap har därmed ökat och liksom överförbarheten av erfarenheter mellan sektorerna. Den snabba framväxten av olika metoder för systematisk kvalitetsutveckling har också skapat en ny grund för utveckling av professionell kunskap inom tillsynen.

5.7.4 Spridning av erfarenheter

Kraven på en öppen förvaltning har stor relevans för tillsynsmyndigheterna. Det innebär bl.a. att resultat av olika tillsynsinsatser sprids till företrädare för tillsynsobjekten. Innebörden av de av staten fastställda kraven på tillsynsobjekten måste vara tydliga så att de objektsansvariga får en klar bild av de krav som ställs vid tillsynen. Detta är en del i arbetet att göra tillsynen tydlig.

⁴ Denna fråga utvecklas närmare i kapitel 6.

För att upprätthålla en likformig hantering krävs därutöver att erfarenheter sprids inom respektive tillsynsmyndigheter, inte minst i de fall då flera geografiska enheter är verksamma inom samma verksamhetsområde. En löpande "kalibrering" av bedömningsgrunderna är därför en vanlig form av kompetensunderhåll inom många tillsynsmyndigheter för att göra tillsynen mer rättssäker.

En sådan kalibrering sker inom myndigheter med egen regional eller lokal organisation naturligt som ett led i myndighetens personalutveckling. I de fall där tillsynen är fördelad på flera organ såsom länsstyrelser och kommuner krävs något komplexare arrangemang för att få till stånd en effektiv erfarenhetsspridning. Det är vanligt att den centrala sektormyndigheten står som värd och initiativtagare. Det förekommer också att initiativen tas mer "kollegialt" från länsstyrelser eller kommuner. Inom vissa områden finns också sammanslutningar av tjänstemän som på professionell grund har intresse av erfarenhetsspridning och kompetensutveckling. Syftet är att skapa en samsyn och att utveckla en nationell samstämmighet i tolkningen av vissa regler. Det förekommer också s.k. praxismöten som syftar till att hålla berörda tjänstemän uppdaterade och informerade om nyheter inom tillsynsområdet.

Systematisk spridning av erfarenheter kan, utöver möten och konferenser, ske på flera sätt. Vissa myndigheter, t.ex. Högskoleverket och Revisorsnämnden, publicerar avgjorda fall och tillsynsrapporter. En institutionaliserad form av samverkan är Tillsyns- och föreskriftsrådet som etablerades i samband med miljöbalkens införande. Där ingår ett tiotal företrädare för centrala myndigheter samt för länsstyrelser och kommuner. Rådet utgör ett forum för diskussioner och erfarenhetsutbyte.

Erfarenhetsutbyte mellan tjänstemän som verkar inom olika samhällssektorer är betydligt ovanligare, men förekommer delvis inom länsstyrelserna där man på sina håll har etablerat särskilda grupper för utveckling av den generella tillsynskompetensen. Det handlar då om att identifiera de gemensamma och generaliserbara tillsynserfarenheterna. Det kan gälla myndighetsrollen i tillsynsarbetet, möjligheter och problem vid olika tillsynsansatser eller metoder, olika åtgärders effekter eller principiella avvägningar av olika slag. Man menar dock att detta slags tvärssektoriell samverkan ännu är outvecklad.

Ytterligare en typ av erfarenhetsbaserad kunskap avser effekten av olika slags tillsyn, även om kunskaperna enligt uppgift ofta är tämligen begränsade. Det finns t.ex. inte många studier gjorda om

effekten av olika tillsynsmetoder, vilket också påpekats, bl.a. i en ESO-studie om miljötillsyn⁵.

5.8 Utredningens slutsatser

5.8.1 Om normering och tillsyn

Statsmakterna har valt mycket olika lösningar inom olika samhällsområden när de fördelat ansvaret mellan tillsyn och normeringens olika delfunktioner. Utredningens redovisning förmedlar intrycket av en bristande tydlighet i tillsynssystemen.

Ansvarsfördelningen har betydelse för respektive tillsynssystemets effektivitet, rättssäkerhet och demokratiska förankring. Detta understryker vikten av att systemen är rationellt utformade och att för- och nackdelar med olika lösningar är analyserade och värderade. Det är inte troligt att samma lösning är den bästa inom alla områden. I stället måste varje tillsynsområde analyseras för sig. I flera fall har sådana analyser gjorts i förarbetena till respektive lag. Men det är utredningens intryck att det finns flera områden där ansvarsfördelningen är resultat av tillfälligheter eller inte längre rådande omständigheter och som därför motiverar en förnyad, mer systematisk prövning av rollfördelningen.

5.8.2 Om ansvarsfördelning och organisationsnivå

Ju mer tillsyn ses som granskning av att vissa av staten fastställda normer följs desto mindre betydelsefulla ter sig de lokala demokratiaspekterna på tillsyn. Tillsyn är med detta synsätt främst ett medel att se till att demokratiskt fattade beslut (i form av lagar) implementeras på ett likvärdigt sätt i hela landet. Tillsynsprocessen som sådan bör då främst styras av kraven på rättsäkerhet och effektivitet. Utrymmet för en på politiska grunder beslutad lokal anpassning av tillsynens innehåll och former är därigenom begränsat.

Slutsatsen blir att den organisation bör väljas som på ett godtagbart sätt hanterar behoven av likvärdighet, av effektivitet i styrningen och av en tillfredsställande bredd och djup i kompetensen hos tillsynsorganet. Till detta kommer vikten av att organisatoriskt

⁵ Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet. Ds 1998:50.

koppla tillsynen till regional och lokal kompetens så att tillsynen av medborgarna uppfattas som tillgänglig och "nära" samt att medborgarkontakter enkelt kan kanaliseras till rätt instans.

5.8.3 Om finansiering

Det är en brist att det i dag inte finns någon samlad redovisning av hur mycket den statliga tillsynen kostar. Utredningens uppskattning av den årliga (för staten och kommunerna) totala kostnaden för tillsyn (mellan fyra och fyra och en halv miljarder kronor) är mycket grov. Detta gäller även uppskattningen av avgiftsintäkternas storlek (mellan två och två och en halv miljarder kronor).

Uppenbart är dock att avgifterna inte täcker vare sig de statliga eller kommunala myndigheternas kostnader för tillsynen.

Avgifter används för att finansiera tillsynsorganens verksamhet inom flertalet samhällsområden. Några tydliga principer för inom vilka områden avgifter skall tas ut respektive inte tas ut finns dock inte. Detta gör att näraliggande områden kan ha helt olika lösningar. Inte heller finns några enhetliga principer för hur avgifterna skall utformas och i vilken utsträckning avgiftsinkomsterna skall disponeras.

Det finns enligt utredningens mening starka skäl att överväga mer enhetliga former för redovisning och finansiering av den statliga tillsynen.

5.8.4 Om kompetens i tillsynsarbetet

Tillsyn som profession behöver en kompetensmässig och statusmässig uppgradering. Olika former av vidareutbildning bör utvecklas. Satsningen på kompetensutveckling bör göras såväl inom de olika tillsynsområdena som tvärsektoriellt.

Spridning av erfarenheter mellan myndigheter inom olika sektorer och mellan olika sektorer bör uppmuntras. Erfarenhetsspridningen bör avse såväl metoder och arbetsformer som effektbedömningar.

Ökad forskning om olika tillsynsmetoders effekter skulle bidra till en ökad professionalisering av tillsynsverksamheten.

6 Tillsyn i praktiken

Syftet med detta kapitel är att illustrera tillsynsarbetets mångfald såsom det gestaltar sig i vardagen. Till stor del har utredningen valt exempel vilka belyser förhållandena inom de fem samhällsområden (utbildning, vård, omsorg, arbetsmiljö och miljöskydd) vilka i regeringens direktiv till utredningen anges som väsentliga.

6.1 Granskning, rådgivning och överblick

En genomgång av hur termen "tillsyn" används i dokument vilka beskriver tillsynsorganens uppdrag ger en mycket blandad bild. Det gäller såväl författningstexter som myndighetsinterna dokument. Under rubriken "Tillsyn" i socialtjänstlagen (1980:620) beskrivs länsstyrelsens uppgifter på följande vis¹

- följa socialtjänstens tillämpning av denna lag,
- informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten,
- biträda socialtjänsten med råd i deras arbete,
- främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan, och
- även i övrigt se till att socialnämnderna fullföljer sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Motsvarande formuleringar återfinns i andra författningstexter. Om lagstiftaren därmed menar att själva tillsynsbegreppet inkluderar rådgivning och allmän överblick eller om uttryckssättet bör tolkas som att dessa uppgifter åligger myndigheten "utöver" granskande tillsyn är sällan klarlagt. I miljöbalkens första tillsynsparagraf (26 kap. 1 §) anges att tillsynsmyndigheten skall "kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra

¹ I den nya socialtjänstlagen (2001:453) som träder i kraft den 1 januari 2002 är dock tillsyn något distinktare uttryckt.

beslut som har meddelats av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse". Detta är således en strikt kontrollorienterad beskrivning av tillsyn. Men omedelbart därpå följer en mening som lyder: "Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses." Detta tolkas av Naturvårdsverket i en handbok om operativ tillsyn som att: "Tillsyn består dels av myndighetsutövande verksamhet, dels av uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär" (SNV handbok, 2001:4).

Flera myndigheter med tillsynsuppgifter rubricerar rådgivning och utvecklingsstödjande insatser som förebyggande tillsyn. Med detta avses ofta det samma som rådgivning, både i allmänna termer och i enskilda situationer. Den granskande tillsynen sker definitionsmässigt i efterhand och syftar till att kontrollera att regler m.m. har följts.

Logiken bakom detta sätt att använda tillsynsbegreppet är att granskning och rådgivning i slutänden anses ha samma syfte, nämligen att bidra till regelefterlevnad och att förverkliga lagens intentioner. Granskning är då ett medel med siktet inställt på framtiden. Syftet med granskning enligt detta synsätt är inte att granska för att finna fel och ställa tills svaras utan att bidra till förbättring. Med denna ansats ter det sig naturligt att i tillsynsprocessen lämna ett betydande inslag av råd, snarare än kritik. Många menar också att en sådan rådgivande ansats är en effektivare metod för att uppnå förbättring än granskning. Så här beskriver Statens räddningsverk den främjande verksamheten inom räddningstjänstområdet:

"De främjande/förebyggande insatserna består av rådgivning under hand, kurser och konferenser samt framtagande av skriftligt underlagsmaterial såsom länsriskinventering och rekommendationer om riskavstånd att beakta i den fysiska samhällsplaneringen. De två brandingenjörerna på avdelningen lämnar expertsynpunkter vid sin behandling av olika planeringsärenden där hälsa och säkerhet måste beaktas."

Flera myndigheter har reflekterat över relationen rådgivning och tillsyn och ett par exempel får visa att det inte finns någon enighet inom tillsynssamfundet. I en rapport till regeringen om sin tillsynsverksamhet tar Riksförsäkringsverket (RFV) ställning för att begreppet tillsyn skall reserveras för granskning i efterhand. Så skriver RFV att tillsyn är "att i efterhand granska försäkrings-

kassornas tillämpning av regelverket och kvaliteten i hanteringen av försäkrings- och bidragsärenden” (RFV 1998).

RRV har i sina tidigare nämnda rapporter fört fram samma uppfattning. I en revision av dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen framfördes detta särskilt. Man påtalade att en jävliknande situation lätt kunde uppstå. När har den enskilda tillsynsfunktionären bundit sig så hårt för en viss rekommendation att han eller hon de facto omöjliggjort att komma tillbaka och på ett självständigt sätt granska tillsynsobjektet? Denna granskning ledde till att myndigheten ändrade policy och valde att se tillsynen mer som ett kontrollinstrument.

Enligt den ovan citerade paragrafen ur 1980 års socialtjänstlag innehåller tillsynen även ett moment av överblick. I miljöbalken används begreppet uppsikt som en funktion ingående i eller nära kopplad till tillsyn. Logiken bakom kopplingen är att en väl underbyggd planering av tillsynen förutsätter en bred kunskap om läget i stort inom det tillsedda området. Det är också uppenbart att detta slags överblickskunskap har ett mer allmänt syfte som underlag för statsmakternas resursprioriteringar, lagstiftningsarbete m.m. Det är vanligt att tillsynsmyndigheternas uppdrag också sägs innehålla uppföljning och utvärdering som metoder för att bygga upp en samlad kunskap inom ett samhällsområde. Utredningen återkommer i kapitel 7 till bestämmingar av dessa begrepp, men vill redan nu framhålla att det finns anledning att göra en skillnad mellan uppföljning och utvärdering å ena sidan och tillsyn å den andra.

När Arbetsmarknadsstyrelsen presenterar sin tillsyn över arbetslöshetskassorna beskrivs tillsynen som ”regelgivning, registrering och godkännande, verksamhetskontroll och verksamhetsanalys”. Med det senare avses uppföljning och statistiksammanställning. Här låter man således tillsynsbegreppet täcka även utfärdande av föreskrifter och allmänna råd, d.v.s. arbetet att utforma de normer mot vilka tillsynen sker. Definitionen av tillsyn är således extensiv.

6.2 Olika preciseringar av tillsynsbegreppet

Utöver vad ovan sagts om förebyggande och kontrollerande tillsyn förekommer ett antal begreppsmässiga preciseringar av tillsyn hos tillsynsmyndigheterna. Följande begrepp torde vara tämligen synonyma, nämligen operativ tillsyn, omedelbar tillsyn och primär tillsyn. Det vanligaste begreppet förefaller vara *operativ tillsyn*. Det

är ett samlingsbegrepp för all den tillsyn vilken utövas direkt gentemot tillsynsobjektet.

I motsats till detta står det normerande eller vägledande arbete som talar om hur tillsynsarbetet bör utföras. I miljöbalken och dess förarbeten används begreppet *tillsynsvägledning* som pendang till operativ tillsyn. Detta begreppspar borde kunna tillämpas även inom andra lagområden. I den administrativa litteraturen torde dessa begrepp motsvaras av styrning respektive verkställighet.

Utredningen har noterat att vissa myndigheter i begreppet tillsynsvägledning också innefattar uppföljning, utvärdering och samordning av den operativa tillsynen. Utredningen ser inte att man vinner något i klarhet med att utvidga begreppet tillsynsvägledning på detta sätt. Däremot kan det många gånger vara ändamålsenligt att det organ, t.ex. en central sektormyndighet, vilken ger tillsynsvägledning också gör uppföljningar och utvärderingar och vid behov organiserar eller deltar i olika samordnade tillsynsaktiviteter.

Ofta, men inte alltid, implicerar tillsynsvägledning och operativ tillsyn också en hierarkisk dimension. Det är fullt möjligt att inom samma organisation, t.ex. en länsstyrelse eller en kommun, arbeta fram tillsynsvägledning såväl för eget bruk som för att användas av andra vilka bedriver operativ tillsyn. Normalt görs dock vägledningen på en överordnad nivå. Exempelvis svarar Naturvårdsverket för tillsynsvägledning inom sina delar av miljöbalken medan den operativa tillsynen bedrivs av länsstyrelser och kommuner. Naturvårdsverket har inga egna operativa tillsynsuppgifter.

Det för oss till tre andra i författningstexter vanliga begrepp vilka definierar den nivå där tillsynen skall bedrivas, nämligen *lokal tillsyn*, *regional tillsyn* och *central tillsyn*. Som definitioner betraktade är dessa begrepp inte särskilt innehållsrika eftersom de inte säger något om tillsynsarbetets karaktär, t.ex. om den centrala nivån både skall svara för tillsynsvägledning och/eller ha vissa operativa tillsynsuppgifter.

Utredningen går nu in på olika preciseringar av begreppet operativ tillsyn. En första distinktion avser hur initiativet till tillsynen tas. Ett begreppspar är *egeninitierad* respektive *externt initierad* tillsyn. Ett annat är *aktiv* respektive *passiv* eller *reaktiv* tillsyn, där den aktiva tillsynen är den som bedrivs på tillsynsmyndighetens eget initiativ i mer eller mindre planerade former. Ibland kallas den egeninitierade tillsynen för *systematisk* eller *planerad* tillsyn. Vissa menar att begreppet passiv är mindre lyckat genom de associationer det förmedlar.

Den externt initierade formen av tillsyn avser i allmänhet handläggning av *enskilda anmälningsärenden* och avser vanligen en speciell händelse, t.ex. ett klagomål inom hälso- och sjukvården. Ibland ställs dessa enskilda tillsynsärenden begreppsmässigt emot den *generella tillsynen*, verksamhetstillsynen eller den breda tillsynen vilken avser verksamheten som helhet, t.ex. kommunens socialtjänst eller räddningstjänst.

Begreppet *fördjupad tillsyn* används då tillsynen går djupare in i en fråga, utan att den för den skull är initierad av en anmälan. Ett annat begrepp för detta är *riktad tillsyn* eller *tematillsyn*. Så här beskrivs de olika tillsynsansatserna av Statens räddningsverk.

Bred tillsyn behandlar kommunens ansvar inom hela räddningstjänstområdet. Bör genomföras i varje kommun vart tredje till vart fjärde år.

Tematillsyn behandlar ett avgränsat verksamhetsområde som bestäms av länsstyrelserna och Räddningsverket gemensamt (riksgemensamt tema). Beslutat tema gäller för en tvåårsperiod och bör då genomföras i samtliga kommuner.

Fördjupad tillsyn behandlar också ett avgränsat verksamhetsområde och är som modell utformad i likhet med tematillsyn enligt ovan (tidigare teman överförs som modell till fördjupad tillsyn). Genomförs efter behov hos enskilda kommuner eller efter en länsstyrelses bedömning som ett länstema.

En principiellt viktig distinktion brukar göras mellan *direkt tillsyn* och *indirekt tillsyn*. Med direkt tillsyn avses att myndigheten själv gör inspektioner, platsbesök, genomför mätningar m.m. Med *indirekt tillsyn* menas att myndigheten i tillsynen i första hand utgår från uppgifter som lämnats av tillsynsobjektet i samband med dennes *egentillsyn* eller *egenkontroll*. Vi har noterat att detta numera en mycket vanlig inriktning av tillsynen och att den vinner allt ökande tillämpning. Denna – i förhållande till den faktiska verksamheten indirekta – tillsyn kallas också ibland för *systemtillsyn*. Tillsynsmyndigheten inriktar sin tillsyn på att granska att den objektsansvariga har tillfredsställande metoder för att själv uppmärksamma fel och brister samt att korrigera dessa, dvs. det som ofta brukar kallas för kvalitetssäkring. Systemtillsynen inriktar sig främst på processer och organisation. Man kan också säga att det är en tillsyn primärt inriktad på *form* snarare än *inhåll*.

Det är ganska uppenbart att myndigheterna i sin tillsyn lägger fokus olika längs denna dimension. Den tillsyn som bedrivs av länsstyrelsen och av Socialstyrelsen med utgångspunkt i socialtjänstlagen avser verksamheten, dvs. om kommunens socialtjänst

erbjuder de "insatser av god kvalitet" som lagen kräver. Statens tillsyn över kommunernas skolverksamhet avser däremot inte "god utbildning" utan koncentrerar sig på de former och de styrsystem vilka i sin tur är avsedda att leda till god undervisning. RRV har i en aktuell revisionsrapport (Skolverkets tillsyn, 2001:24) särskilt tagit fasta på att denna mer formbundna tillsyn ofta tenderar att bli tämligen uddlös. De bedömningar om undervisningens kvalitet som görs i andra former av Statens skolverk rubriceras inte som tillsyn utan som kvalitetsredovisning och utvärdering.

Detsamma gäller för Högskoleverket, men med den skillnaden att Högskoleverket har sanktionsmöjligheter mot högskolor som inte anses nå upp till acceptabel nivå. Kvalitetsgranskningen avslutas med en sammanfattande bedömning av binärt slag – tillräcklig kvalitet för att högskolan skall få behålla examensrättigheter eller otillräcklig kvalitet. Det är svårt att förstå varför detta kallas för utvärdering och inte för tillsyn.

I vissa fall har en myndighet tillsyn över en annan myndighets tillsyn, t.ex. har Statens räddningsverk tillsyn över länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas räddningstjänst. Vi har inte stött på något begrepp för denna nivåskiktade tillsyn. I vetenskapliga sammanhang skulle begreppet *metatillsyn* sannolikt ha använts för att beteckna tillsyn över tillsynen. De myndigheter vilka bedriver metatillsyn förefaller betrakta denna som en variant av systemtillsyn. Metatillsyn kan då ses som systemtillsyn av en myndighet som i sin tur bedriver tillsyn.

Ett vanligt begrepp i rättsliga sammanhang är laglighetsprövning. Ibland förekommer i analogi med detta uttrycket *laglighetstillsyn*. Härmed torde avses att tillsynen enbart är inriktad på att kontrollera lagliga formkrav har iakttagits, t.ex. att beslut är korrekt utformade i enlighet med bestämmelser i förvaltningslagen, kommunallagen eller någon annan lag. Men inte heller här är språkbruket helt tydligt.

Utredningen har i vissa fall mött uppfattningen att laglighetstillsyn enbart avser kontroll av att krav som ställs i av riksdag och regering fattade lagar och förordningar uppfylls. Tillsyn som görs mot myndigheternas egna kompletterande tillämpningsföreskrifter eller tolkningar av dessa utgör med detta synsätt inte laglighetstillsyn. Ibland menar företrädare för denna åsikt att tillsyn utöver kontroll av vad som sägs i lag och regeringsförordning är att betrakta som "tyckande". Denna syn överensstämmer inte, som utredningen uppfattar det, med gängse förvaltningspolitik. Norme-

ring som utförs av en myndighet på regeringens uppdrag och med stöd i lag ("regeringen eller den myndighet som regeringen utser") brukar likställas med de normer som ges direkt i lag. Tillsyn utövas med lagar och kompletterande regler som rättesnöre, oavsett vem som har uppdraget att besluta om dessa kompletterande regler. Det är också ofrånkomligt att det i tillsynsverksamhet förekommer situationer vilka förutsätter viss tolkning av regelverket.

De begrepp som behandlats hittills kan sammanfattas i följande tabla.

<i>Dimension</i>			
Styrning:	Tillsynsvägledning		Operativ tillsyn
Hierarki:	Central	Regional	Lokal
Initiativ:	Egeninitierad, planerad		Externt initierad, anmälningar
Vidd:	Hela verksamheten, bred, generell		Ett ärende, fördjupad, tema
Metod:	Direkt (myndigheten utför)		Indirekt, systemtillsyn (granskning av objektets egenkontroll)
Systemnivå	Form		Form och innehåll
Kriterier:	Lag och förordning		Också myndighetsföreskrift

Utredningen övergår nu till att redovisa ett antal exempel på hur tillsynsarbetet bedrivs inom olika områden. I stort sett väljer vi en kronologisk presentation.

6.3 Planering av tillsyn – statsmakernas styrning

Vanligtvis är det tillsynsmyndigheten själv som ansvarar för hur den skall genomföra tillsynen vad gäller inriktning och metod. Det är inom flertalet områden myndigheten som avgör om tillsynen skall genomföras med viss regularitet, om den endast skall avse särskilda "riskverksamheter" eller om urvalet av tillsynsobjekt skall ske slumpmässigt. Ibland har regeringen i regleringsbrev slagit fast en ambition för tillsynen. För Statens skolverks del har regeringen fastställt att samtliga kommuner skall ha genomgått tillsyn under en sexårsperiod. Endast i ytterligt få fall anges kraven på tillsynens

intervall i lagstiftningen. I lagen (1974:1919) om bevakningsföretag sägs att länsstyrelsen skall inspektera auktoriserade bevaknings- och utbildningsföretag vartannat år. En liknande regel, hämtad från ett EU-direktiv, finns inom yrkestrafikens område och föreskriver att företagen skall granskas minst vart femte år.

Enligt den s.k. Seveso-lagen (1999:381), vilken behandlar åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, föreskrivs bl.a. att ett tillsynsprogram skall innehålla:

- Detaljerad beskrivning av det geografiska område som omfattas av programmet.
- Den tidsperiod som täcks av programmet.
- Identifiering av alla verksamheter inom det geografiska område som omfattas av programmet.
- Planerad tillsynsfrekvens för varje verksamhet.
- Omfattning och inriktning av den tillsyn som planeras för varje verksamhet.
- Anvisningar för i vilka fall och hur tillsyn utöver den som redovisas i programmet genomförs.
- Förfarande i samband med granskning och uppdatering av programmet när så behövs.

Direktivet innehåller därutöver mycket omfattande checklistor som bör användas vid tillsynen.

6.4 Myndighetens egen tillsynsplanering

6.4.1 Former för att inhämta planeringsunderlag

En förutsättning för god planering är att tillsynsorganet har former för att systematiskt ta in, bearbeta och beakta omvärldsfakta och erfarenheter från eget eller andras arbete inom det tillsedda området. Många tillsynsmyndigheter bygger systematiskt upp *överblickskunskap* som bl.a. fungerar som en fond för tillsynen och som underlag för tillsynsplaneringen. Ibland handlar det om att beskriva och analysera hela eller delar av den tillsedda sektorn – arbetsmiljön inom vissa branscher, socialtjänsten inom länet, konkurrensen inom vissa branscher osv. I andra fall handlar det om att summera erfarenheter av genomförd tillsyn. Sådana summeringar ger både myndigheten och objektsansvariga en indikation på områden som ofta brister.

Tillsynsmyndigheter vilka arbetar med riskfyllda verksamheter har ofta omfattande *statistik* som grund för sin tillsyn. Det kan gälla

olyckor eller olyckstillbud inom trafikinspektionernas områden eller Arbetsmiljöverkets stora arbetsskaderegister. Socialstyrelsen har en riskdatabas där incidenter och riskhändelser i värden samlas. Inom Kemikalieinspektionens område finns ett produktregister till vilka alla tillverkare och importörer måste rapportera de produkter som förekommer på marknaden och deras egenskaper. Detta utgör basen för Kemikalieinspektionens tillsyn.

Förutom statistik och fallredovisningar av detta slag omvittnar flera tillsynsmyndigheter att kunskaper som utvinns i *utvärderingar* eller i revisionen också kan utgöra värdefulla ingångsvärden för deras tillsynsverksamhet.

Vissa myndigheter har en *formaliserad sammanfattning* av gjorda erfarenheter från tillsynen vilken utgör underlag för den fortsatta verksamheten. Inom t.ex. räddningstjänstområdet har Statens räddningsverk upprättat särskilda formulär för olika typer av tillsynsinsatser. Länsstyrelserna rapporterar omfattning och resultat av sin tillsyn till verket som sammanställer resultaten i en databank för att i efterhand kunna utvärdera och dra erfarenheter. Rapporteringsformulären kan också fungera som underlag för planering av och checklistor vid länsstyrelsernas tillsynsbesök. Till varje punkt i formuläret finns en mer detaljerad beskrivning (kriterier) som oftast ger den legala bakgrunden för granskningen. Också kommunala räddningsnämnder och polismyndigheterna lämnar in uppgifter om hanteringen av brandfarliga respektive explosiva varor.

6.4.2 Kunskap måste kompletteras med värderingar

I tillsynsplaneringen är det också nödvändigt att *prioritera*, dvs. att bedöma vad tillsynsmyndigheten i första hand skall rikta in sig på (val av aspekt). En vanlig prioriteringsfråga inom tillsyn är om myndigheten skall koncentrera sig på de områden/tillsynsobjekt som har de största problemen eller de områden/tillsynsobjekt där en insats kan ge störst effekt. Dessa kriterier kan strida emot varandra. De mest problematiska områdena kan kräva mycket stora tillsynsinsatser men ändå ge ett långsiktigt sett begränsat utfall om de objektsansvariga inte följer tillsynsbesluten. I andra fall kan små insatser ge snabb effekt om de objektsansvariga är öppna för tillsynsmyndighetens beslut.

Med en viss förenkling kan sägas att tillsynsmyndigheten här befinner sig i en målkonflikt mellan rättssäkerhet och effektivitet.

Prioriteras rättssäkerhet bör myndigheten lägga ner stora resurser på de "besvärliga", men sannolikt "lågavkastande" fallen. Prioriteras effektivitet låter man en del besvärliga tillsynsobjekt komma undan medan man ökar insatsen i förhållande till mer samarbetsvilliga tillsynsobjekt. Den samlade effekten kan med denna ansats eventuellt bli större.

Vi ger efter denna inledning ett antal exempel på hur planering för tillsyn lagts upp vid ett antal myndigheter.

6.4.3 Tillsynen är mer eller mindre planerad

Tillsynen kan som nämnts vara mer eller mindre planerad respektive externt initierad. För vissa tillsynsmyndigheter, främst de olika ombudsmännen, är det till helt dominerande del allmänhetens anmälningar som styr verksamheten. Planeringen för dessa blir främst att ha beredskap att hantera anmälningar och att prioritera mellan dessa. Utrymmet för egna initiativ blir begränsat, men inte för den skull obefintligt.

Det är också vanligt att andra anmälare än allmänheten initierar ett ärende hos en tillsynsmyndighet. Det kan vara skattemyndighet (till Revisorsnämnden) eller polis (yrkesmässig trafik inom länsstyrelse). Ärendena kan också initieras av tillsynsobjektet/den objektsansvariga själv i samband med en ändring av verksamheten som kräver ett reviderat tillstånd. I samband därmed initieras en process som i mycket liknar tillsyn. Också i dessa fall är tillsynsmyndigheten förhållandevis utifrånstyrd. I vissa fall bygger tillsynen på samverkan mellan olika externa organ (se vidare yrkes trafik och stiftelse nedan).

6.4.4 Strävan mot mer planerad tillsyn

Flera myndigheter har beskrivit att de söker få ett ökat utrymme för egeninitierad och planerad tillsyn. Så säger Revisorsnämnden att under de första åren var fördelningen ungefär jämt fördelad mellan egeninitierade ärenden, anmälningsärenden (framför allt från klienter) och anmälningar från skattemyndigheterna. I dag är mer än hälften av ärendena egeninitierade. Dessa väljs ut på basis av en riskanalys/ett riskscenario utifrån förekomst av tidigare anmärkningar, brister i utbildning m.m.

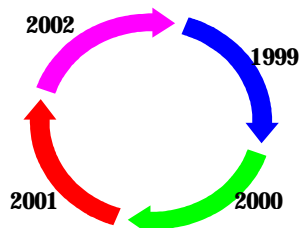
Merparten av Statens skolverks tillsyn initieras av verket med undantag av vad som nämnts i avsnitt 6.3. År 2000 utgjordes verkets tillsyn till en tredjedel av systematisk tillsyn av kommunal skolverksamhet, en tredjedel av fristående skolor respektive en tredjedel av anmälningar i enskilda ärenden. Chefen för tillsynsavdelningen beslutar vilka kommuner som skall bli föremål för tillsyn under ett visst år. Tillsynen av de fristående skolorna görs med viss regularitet utifrån skolornas startår.

Riksförsäkringsverket (RFV) är ett exempel på myndighet där den egeninitierade tillsynen, över de allmänna försäkringskassorna, dominerar. RFV granskar över 10 000 ärenden årligen, varav endast ca 500 på anmälan.

RFV har i sin tillsynsplanering för perioden 1999 till 2002 riktat in sig på att samtliga 40 olika förmansformer skall tillses under en fyraårsperiod. När det gäller val av försäkringskassor hos vilka de olika förmansformerna skall granskas utgår RFV från olika indikationer på brister som man fått bl.a. från sitt statistiksystem och från olika utvärderingar.

Riksförsäkringsverkets systematiska tillsyn 1999–2002

Arbetskadeersättning
 Avslags-/besvärärenden
 Efterlevandepension
 Försäkringstillhörighet
 Handikappersättning
 Premiepension
 Rehabilitering
 Sjukpenning 3:7 b
 Småföretagarförsäkring
 Utbildningsbidrag



Arbetskadelivränta
 Assistansersättning
 Bostadstillägg
 Familjebidrag
 Handikappersättning
 Sjukpenning (avslag/indragning)
 Tillfällig föräldrapenning
 Tandvård
 Underhållsstöd
 (delgivning/anstånd)
 Utsändning 1408/71
 Vårdbidrag

Assistansersättning
 Barnbidrag
 Försäkringsmedicinska
 utredningar
 Förtidspension/sjukbidrag
 Havandeskapspenning
 Närståendepenning
 Pensionsgrundande livränta
 Premiepension

Arbets hjälpmedel
 Arbetskadeersättning
 Bilstöd
 Bostadsbidrag
 Föräldrapenning
 Långa sjukfall
 Pensionsrätt för barnår
 Underhållsstöd
 Vårdbidrag
 Ålderspension 1408/71

6.4.5 Indikatorer för systematisk planering

Arbetsmiljöverket anger i sitt verksamhetsprogram för år 2000–2002 vilka prioriteringar som inspektionerna skall ta fasta på. Under rubriken "Organisatoriska förändringar – psykosociala och sociala arbetsmiljörisker" sägs t.ex.:

- Av det totala antalet arbetsställen skall Yrkesinspektionen genomföra tillsynsinsatser mot de 5 % som har störst risk för negativ stress.
- Yrkesinspektionen skall inspektera samtliga större personaluthyrningsföretag med inriktning på företagets internkontroll av arbetsmiljön.

Tillsynen av yrkestrafiken bygger på en planering med en kombination av externa och interna initiativ. Länsstyrelsen i Stockholm väljer ut sina tillsynsobjekt på följande sätt:

- Tre gånger per år görs en genomgång av de företag som förekommer på kronofogdemyndighetens listor över yrkestrafikföretag med skulder till det allmänna.
- Företag som ansöker om ändrade tillståndsvillkor, främst p.g.a. att antalet fordon har ändrats.
- Alla tillstånd som beviljades för fem år sedan (ett EU-krav).
- Indikationer från polis-, ekobrotts-, åklagar-, kronofogdemyndigheterna, Vägverket, Tullverket och Försäkringskassan.

Som framgår är merparten av tillsynen systematiskt planerad, men initiativet och information kommer inte bara från respektive tillsynsmyndighet utan också från andra myndigheter.

Ett särskilt tydligt exempel på detta är den samordnade tillsynen enligt alkohollagen som bedrivs mot restauranger, Operation Krogsanering, som hade sin upprinnelse i ett initiativ från Länsstyrelsen i Stockholm². Planeringen går där till så att länsstyrelsen samlar in uppgifter från de deltagande myndigheterna om deras tidigare erfarenheter av de olika tillsynsobjekten och hör efter vilka tips man fått om bristande skötsel. På basis av dessa indikationer och vissa skrivbordskontroller får man en bra uppfattning om vilka serveringsställen som bör göras till föremål för närmare granskning. Länsstyrelsen, polisen och berörd kommun samråder informellt om urvalet och gör upp ett besöksschema för hela året. Utrymme lämnas dock för punktinsatser därutöver. Kriteriet för urval är alltså misstanke om att allt inte står rätt till. Det innebär t.ex. att de större restaurangerna vanligtvis inte besöks.

I andra fall kan verksamhetens logik styra planeringen av tillsynen. När det gäller länsstyrelsernas tillsyn av stiftelser är det t.ex. naturligt att koppla tillsynen till inlämnade årsredovisningar. Alla redovisningshandlingar kan naturligtvis inte granskas (i Stockholms län finns ca 6 000 registrerade stiftelser). Metoder för urval i Stockholms län är:

² När Operation Krogsanering startade hade länsstyrelserna det operativa tillsynsansvaret och svarade för tillståndsgivningen för servering av spritdrycker enligt alkohollagen. Enligt nuvarande alkohollag (1994:1738) har ansvaret för tillstånd och omedelbar tillsyn överförs till kommunen, men länsstyrelsens har fortsatt ett regionalt tillsynsansvar, vari kan ingå samordning av flera tillsynsmyndigheters arbete.

- Stickprov.
- Indikationer, t.ex. om revisorerna gjort någon anmärkning eller avgivit särskild revisionsrapport eller tips från någon med "inside information".
- Riktade insatser mot stiftelser med vissa typer av verksamhet, t.ex. samlingsverksamhet, hyresfastigheter, friskolor eller vårdhem.

6.4.6 Tillsynsplanering enligt miljöbalken – ett väl genomtänkt system

En väl genomarbetad systematik för tillsynsplanering finns inom miljöområdet. I miljöbalken föreskrivs att tillsynsmyndigheten (länsstyrelser och kommuner) årligen skall göra en utredning om tillsynsbehovet. Denna utredning skall vara en diarieförd handling som beslutats av myndigheten.

En sådan behovsinventering förutsätter en god kännedom om tillsynsobjekten och deras miljöpåverkande verksamhet. Myndigheten är skyldig att hålla ett särskilt register över de verksamheter som kräver återkommande tillsyn. Antalet tillsynsobjekt för varje länsstyrelse är flera tusen och avser bl.a. naturvårdsområden, naturreservat, naturminnen, djur- och växtskyddsområden, vattenskyddsområden, vilthägn, miljöfarliga verksamheter, förorenade områden, tillståndspliktiga vattenverksamheter och täkter. Antalet tillsynsobjekt inom den kommunala miljötillsynen är ännu större.

I behovsutredningen skall även rådgivning, handläggning av klagomål, tillsynskampanjer, inventeringar och samverkan med andra myndigheter tas med. På basis av utredningen skall myndigheten göra en årlig tillsynsplan som också den skall vara en av myndigheten beslutad och diarieförd handling.

6.5 Tillsynsarbetet

Hur det praktiska tillsynsarbetet går till hänger naturligtvis samman med tillsynsmyndighetens val av metod eller ansats såsom vi beskrev i kapitlets inledning – direkt eller indirekt, form eller innehåll, generellt eller fördjupat osv. Även om det inte råder någon principiell skillnad mellan tillsyn över verksamhet som bedrivs av privaträttsliga subjekt och tillsyn över olika former av kommunal verksamhet visar det sig att man i praktiken ofta finner vissa syste-

matiska skillnader. Det är vanligt att tillsynsmyndigheten vid tillsyn av kommuner främst arbetar med systemtillsyn.

6.5.1 Direkt tillsyn

Det normala är att tillsynsmyndigheten anmäler sitt besök i förväg, bl.a. för att vara säker på att personer i ledande ställning eller med viktiga uppgifter inom det tillsedda området är på plats. Ibland måste dock besöken vara oanmälda så att inte tillsynsobjektet i all hast och endast inför tillsynsbesöket följer de regler som gäller.

Det senare gäller för den tidigare nämnda Operation Krogsanering. Det kan också fungera som ett exempel på "klassisk" tillsyn, som närmast liknar tillslag med polisiära förtecken. En grupp tjänstemän från länsstyrelse, kommunens socialtjänst, miljö- och hälsovårdsförvaltning, brandförsvaret, skattemyndighet, polis med flera dyker överraskande upp på en restaurang under pågående verksamhet. Erfarenhetsmässigt vet man att "svart" arbetskraft i sådana situationer snabbt försvinner från köket, varför vaktposter först placeras ut vid utgångarna. Därefter genomförs en regelrätt inspektion och man kontrollerar om det serveras alkohol till minderåriga, om det är stökigt i lokalen, snuskigt i köket, om nödutgångarna är blockerade m.m. Man måste få tillfälle att samla in uppgifter från de tjänstgörande – utan att störa verksamheten för mycket – angående uppehållstillstånd, skattebetalning m.m. Avstämning av kassa mot kvitton görs. Sprit- och cigarettförråd inspekteras för kontroll av eventuellt insmugglade varor.

Vid tillsyn av livsmedelsbutiker och restauranger, som görs av personal från kommunens miljö- och hälsoskyddsförvaltning, tas kontakt med den ansvarige vid företaget före inspektionen. Under inspektionen mäts temperaturen i frysdiskar, tas prover på olika livsmedel, görs undersökningar av personalhygien m.m. Provtagning är viktig också i annan tillsyn enligt livsmedelslagen, t.ex. av vattnet i vattenledningsnäten.

Den tekniska kontroll som görs av produkter och anläggningar av olika slag har alla en liknande karaktär, allt ifrån kärnkraftsanläggningar till vågar i livsmedelsbutik. Det handlar här om att göra tekniska prov, mäta, testa osv. Variablerna är definierade i förväg och måttstocken mot vilken avstämningen görs är tydlig – vilket naturligtvis inte hindrar att det finns gränsfall och visst utrymme för tolkningsvariationer mellan olika besiktningsmän.

En myndighet som bedriver teknisk tillsyn är Järnvägsinspektionen. Man gör stickprovsvisa inspektioner och tematiska genomgångar av viktiga aspekter för säkerheten både på rullande materiel och på infrastrukturen. Det gäller t.ex. utrustning för transport av och hantering av farligt gods, teknik och system för laster/lastsäkring, signalteknik. Den tekniska kontrollen kompletteras med en bred arsenal av tillsynsmetoder som också innehåller granskning av verksamhetsutövarnas internkontroll och av givna tillstånd samt periodiskt återkommande möten med trafikföretagets ledning där organisation och internkontrollarbete går igenom. Aspekter såsom trafiksäkerhetsinstruktioner och trafikledning tas då upp.

Arbetsmiljötillsynen har tidigare haft en tämligen stark teknisk inriktning, där man vid sina besök ute på arbetsplatserna har kontrollerat skyddsutrustning på maskiner, buller, tunga lyft och andra yrkeshygieniska frågor. Under senare tid har mer svårångade arbetsmiljöproblem av psykosocial natur samt genomgång av företagens egna system för kontroll av arbetsmiljön (internkontrollen) dominerat.

Basen i arbetsmiljötillsynen är de drygt 30 000 inspektioner som görs per år. Tillvägagångssättet vid en inspektion, som vanligtvis är förannmald, skiftar naturligtvis beroende på arbetsplatsens karaktär, storlek m.m. Ett genomgående inslag är besök på en eller flera arbetslokaler och granskning av den fysiska arbetsmiljön. Därutöver ges skyddsombud eller personalföreträdare möjlighet att muntligt föra fram hur de ser på arbetsmiljön och dess eventuella brister. En allt större del av tiden vid en inspektion går dock ut på att i diskussioner med företagsledningen och arbetsmiljöansvariga diskutera och gå igenom företagets egna rutiner för att säkerställa en god arbetsmiljö. Arbetsmiljöverket har givit ut en skrift om systematiskt arbetsmiljöarbete som riktar sig till företagen. Den kan fungera som en utgångspunkt för en avstämning vid tillsynen.

En annan tämligen tekniskt präglad tillsyn är den som utförs av Post- och telestyrelsen (PTS) inom radioområdet. Den går bl.a. ut på att med hjälp av mobil utrustning lokalisera störningar. Men detta är bara en del av tillsynen. Därutöver inspekteras olika radiostationer, tillstånd kontrolleras och myndigheten mäter olika radiofrekvensers utnyttjande.

Tillsynen över televerksamheten är betydligt mer mångfasetterad. I en intern PM från år 2000 beskriver PTS det praktiska tillsynsarbetet på följande sätt (något förkortat):

- Besök hos tillståndsinnehavare och större anmälda operatörer, genomgång av upplevda problem, uppföljning av hur tillståndsvillkor och anmäldas skyldigheter efterlevs.
- Utskick av frågeformulär om hur skyldigheter enligt telelagen efterlevs.
- Provringning av nödnummer i mobila och fasta nätet.
- Möte med samtliga tillståndsinnehavare där gemensamma problem diskuteras.
- Granskning av samtrafiktaxor och pris på nätkapacitet.
- Granskning av inkomna samtrafikavtal.
- Bevakning av prisutvecklingen på samtrafik.
- Insamling och utvärdering av konsumentklagomål.
- Uppföljning och rapportering av efterlevnaden av utfärdat pristak på abonnemang.
- Utredning av konsekvenser av den tekniska och ekonomiska utvecklingen på telemarknaden avseende tjänsteutbud, prisutveckling och servicegrad för bl.a. olika regioner och abonnentkategorier.
- Avstämningsmöten med Konsumentverket och Konkurrensverket.
- Årlig studie av utvecklingen på telemarknaden med avseende på konkurrens, marknadsandelar m.m.

Listan innehåller en blandning av möten, dokumentgranskning, ekonomisk analys, praktiska test och överblicksskapande moment.

Ett exempel på en mindre komplex tillsynsverksamhet är länsstyrelsens tillsyn över stiftelser. Samhällsintresset i stiftelse-tillsynen är att säkerställa att stiftelsebildarnas intentioner förverkligas. Skall stiftelsen enligt dessa exempelvis samla in och fördela pengar till cancerforskning skall tillsynsmyndigheten granska att så också sker. Metoden är att gå igenom de årsredovisningar och andra dokument som har lämnats in till myndigheten. Att fin-granska revisionsberättelsen är viktigt. I den mån något är oklart begärs kompletteringar och specifikationer in. I vissa fall kallas företrädare för stiftelsen in till ett möte på länsstyrelsen. Mötet kan ses både som kontroll och rådgivning eftersom företrädarna för stiftelsen brukar passa på – och uppmanas – att ställa frågor.

RFV:s tillsyn över de allmänna försäkringskassorna går i huvudsak ut på att i efterhand gå igenom ett urval av ärenden. Granskningen görs dels av kassorna själva med utgångspunkt från ett kvalitetsbedömningsinstrument som RFV utformat, dels av RFV i ett urval av ärenden. Varje granskat ärende betygsätts (avseende beslutsunderlag och beslut) i tre kvalitetsnivåer. Vi återkommer senare till detta.

6.5.2 Tillsyn genom ackrediterade organ

Att utöva tillsyn genom ett ackrediterat organ är egentligen inte en arbetsmetod utan en organisationsmodell. Den bygger på att ett av staten ackrediterat organ utövar kontroll över ett tillsynsobjekt. I vissa fall har ackrediterade organ har till uppgift att godkänna kontrollanter som kontrollerar tekniska anordningar, som hissar och ventilationssystem.

Ett exempel på område där man övergått från kommunal direkt tillsyn till tillsyn av godkända kontrollanter är kontrollen av byggande. Det åligger varje byggföretag att anlita en kvalitetsansvarig som skall se till att en fastställd kontrollplan följs. Kvalitetsansvarig skall närvara vid samråd och vid besiktningar och andra kontroller under byggprocessens gång.

”Till kvalitetsansvarig får endast utses den som fått godkännande (riksbehörighet) av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål enligt 14 § lagen om teknisk kontroll (1992:1119) eller den som byggnadsnämnden godkänt för detta arbete.” (9 kap. 14 § PBL).

Den operativa tillsynen är alltså i princip delegerad till den kvalitetsansvarige. Kommunens byggnadsnämnd har dock ansvar för att detta system för egenkontroll fungerar. Ansvaret utövas genom att kommunen deltar i byggsamråd innan byggnadslov ges, att kommunen fastställer kontrollplanen och godkänner den kvalitetsansvarige samt i slutfasen av bygget utfärdar ett bevis på att alla åtgärder som ingick i kontrollplanen genomförts och rapporterats. Ett sådant bevis krävs för att statliga lån skall beviljas.

Det sägs inte uttryckligen i lagen att byggnadsnämnden har tillsyn över den kvalitetsansvarige. Man kan dock sluta sig till detta genom att byggnadsnämnden har möjlighet att göra egen inspektion samt att kommunen kan besluta att ersätta en kvalitetsansvarig om denne har ”åsidossatt sina skyldigheter”.

6.5.3 Systemtillsyn

Vi kan iaktta en tydlig svängning i riktning mot ökad systemtillsyn inom flera tillsynsområden. Arbetsmiljön nämndes ovan. Den tydligaste utvecklingen finns inom tillsynen enligt miljöbalken. I Naturvårdsverkets handbok ”Operativ tillsyn” (2001: 4) behandlas hur tillsynsmyndigheterna skall gå över från direkt till indirekt tillsyn.

Grundtanken i miljöbalken är att tillsynen skall bedrivas så att den stärker verksamhetsutövarens egen förmåga att uppfylla sitt miljöansvar. Det första steget i en miljötillsyn är därför att ta reda på hur god kunskap och vilket ansvar den ansvarige för den tillsedda verksamheten har. En viktig del i tillsynen blir med detta synsätt att främja verksamhetsutövarens egen förmåga att identifiera och åtgärda miljöproblem i verksamheten. Verksamhetsutövaren skall visa för tillsynsmyndigheten att man har ett gott grepp om verksamhetens påverkan på miljön, att man gör regelbundna mätningar t.ex. i enlighet med ett kontrollprogram och att vissa specialundersökningar görs. Väl utvecklade egenkontrollsystem är en förutsättning för en meningsfull systemtillsyn, här liksom i andra sammanhang där systemtillsyn tillämpas.

Från ett tillsynsprotokoll citerar vi ett fall där den tillsedda organisationen uppenbarligen brast i detta avseende:

”Det är utomordentligt viktigt att ledningen uppmärksammar miljöbalkens krav. Det åligger verksamhetsutövaren att skaffa sig tillräcklig kunskap. Okunnighet kan ej anföras som förmildrande omständighet. Finns inte miljöhandläggare eller annan ansvarig vid företaget åligger det likväl ledningen att på något sätt tillgodose behovet av kunskap och åtgärder.”

Meningen är att tillsynsmyndigheten inte själv skall behöva göra inspektioner eller mätningar eller utredningar. Tillsynen går ut på att granska de kontrollprocesser som företaget tillämpar och de övriga metoder det använder sig av för att undvika miljöstörningar. Resurser, kompetens, teknik och organisation är andra parametrar som granskas vid en systemtillsyn. I vissa fall kommer det ändå att visa sig nödvändigt att tillsynsmyndigheten tar initiativ till direkta mätningar eller undersökningar, som då kan göras av någon utomstående på företagets bekostnad. I tillsynen kan vidare ingå att kvalitetsgranska de undersökningar och mätningar som den objektsansvariga har låtit göra.

Systemtillsynen genomförs i sammanträdesform där tillsynsmyndigheten systematiskt söker svar på ett antal frågeställningar kring företagets eget miljökontrollarbete. Kompletterande stickprov och platsbesök görs också för att försäkra sig om att det som sägs i olika dokument också tillämpas i verkligheten.

Förutom tillsynsbesök består tillsynen av en viss kontinuerlig granskning. Alla som bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken skall nämligen lämna in en årsrapport till till-

synsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten måste därför kontrollera att sådana rapporter kommer in i föreskriven tid samt granska rapporterna och göra påpekanden i den mån de har brister.

Den systematiska tillsynen över den kommunala skolverksamheten handlar mest om styrning, organisation och formfrågor. Viktiga tillsynsområden är ansvarsfördelningen inom kommunen, rektors ansvar, skolplan och lokal arbetsplan, kränkande behandling och skolornas/kommunernas kompetensutvecklingsplaner. Man ser också på lärarnas behörighet, om speciallärare saknas osv.

Själva arbetet består främst i granskning av kommunens olika styr-, policy- och planeringsdokument samt intervjuer med företrädare för huvudmannen och de ansvariga för skolverksamheten. Det finns ett antal obligatoriska dokument som skall granskas: Skolplanen som avser kommunens hela skolverksamhet och som fastställs av kommunfullmäktige, arbetsplaner för respektive skola som utarbetas av skolförvaltningen och rektor samt årliga kvalitetsredovisningar som utarbetas av rektor. Ett inslag i tillsynen är att ställa dessa dokument mot de nationella målen i skollagen och i olika kurs- och läroplaner.

I vissa fall, främst när det gäller fristående skolor, görs också intervjuer med rektor, studierektor, lärare, vissa elever och föräldrar. I tillsynen över enskilda skolor görs bedömningar i fråga om skolpersonalens utbildning och kompetens.

Grunden för Statens skolverks tillsynsmetod återfinns i den s.k. ansvarspropositionen år 1990 som säger att

”den statliga tillsynen bör ta fasta på spelreglerna, dvs. att dessa följs så att de processer som styrsystemet förutsätter och är beroende av också förekommer och är ändamålsenliga”

Med ”processer” avses här planer och andra dokument som reglerar ansvarsfördelning, samrådsformer osv. Forna tiders gymnasieinspektörer som satt in och lyssnade på undervisningen försvann i samband med att Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna avskaffades.

En del av Statens skolverks tillsyn avser anmälningsärenden om rätt till skolskjuts, mobbning m.m. Detsamma gäller inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Själva tillsynsarbetet i dessa fall liknar de granskningar som görs av JO och de andra ombudsmännen. Man gör en noggrann rekonstruktion av fallet i fråga, samlar in uppgifter från berörda, remitterar till berörd kommun eller andra ansvariga organ, granskar lagtexter och tidigare fall och

avslutar ärendet med ett tydligt ställningstagande till klagomålets berättigande.

Länsstyrelsernas övergripande s.k. verksamhetstillsyn över kommunernas socialtjänst bedrivs genom kommunbesök. I Östergötlands län gör länsstyrelsen fyra "stora" kommunbesök om året. Vid dessa deltar kommunledning, socialnämndsledamöter och förvaltning. Besöken förbereds bl.a. genom att stickprov tas ur akter för granskning. I anslutning till granskningen förs en diskussion med berörda tjänstemän. Dessa diskussioner följs senare upp vid ett landshövdingbesök. Länsstyrelsen besöker också vissa verksamhetslokaler.

Inom livsmedelsområdet är Statens livsmedelsverk och länsstyrelsen central respektive regional tillsynsmyndighet. Inte sällan genomför dessa myndigheter gemensam tillsyn över en kommun. Exempel på aspekter som behandlas vid en kommuntillsyn är:

- Kommunens tillsynsplan (inklusive resursinventering, fastställande och uppföljning).
- Former för prioritering vid resursbrist.
- Anställda som arbetar med tillsyn och fortbildning av inspektörer.
- Inspektioner (frekvens, rapporter, kontroll av att korrigeringsåtgärder, sanktioner).
- Egenkontrollprogram hos tillsynsobjekten (läget och hur dessa uppdateras).

Länsstyrelsens tillsyn av den kommunala räddningstjänsten liknar den första delen av livsmedelstillsynen. Den är inriktad på form och görs primärt vid sammanträdesbordet. Man går tillsammans med ledningen för räddningstjänsten igenom deras organisation, insatsstyrka och andra resurser, former för samverkan med andra kommuner och handlingsplaner för olika typer av olyckor, riskanalyser m.m. Någon inspektion på plats eller funktionskontroll av utrustning görs normalt inte.

6.6 Samordnad tillsyn

Ett sätt att öka effektiviteten i tillsynen är bättre samordning mellan olika tillsynsmyndigheter. Därigenom kan olika myndigheter kombinera sina kunskaper och varje organ bidra med sina särskilda kompetenser och resurser.

6.6.1 Planeringsamverkan

Vissa myndigheters tillsynsuppdrag ligger mycket nära varandra. Så nära att det kan uppstå problem både för myndigheterna och för tillsynsobjekten. I sådana fall ställs höga krav på samverkan mellan myndigheterna. En samverkansgrupp som också tagit på sig ett normerande uppdrag är Socialstyrelsens och länsstyrelsernas utvecklingsgrupp (SLUG). Det är vanskligt att utöva tillsyn mot vagt definierade kriterier av typen "god kvalitet i äldreomsorgen". Visserligen brukar dessa mål brytas ner i flera delmål i själva lagen. Likväl krävs ytterligare operationalisering. Därför har SLUG lagt ner ett stort arbete på att definiera de komponenter som kan sägas ingå i begreppet god vård och på att finna måttstockar på dessa.³

Ytterligare ett exempel på övergripande samverkan återfinns inom den s.k. Seveso-lagstiftningens område. Lagen överlappar i viss mån miljöbalken, arbetsmiljölagen och räddningstjänstlagen. För att hantera detta problem har det sedan början av 1990-talet funnits en samordningsgrupp för de berörda sektormyndigheterna, länsstyrelserna och näringslivet. Gruppen utformar gemensamt vägledningsmaterial, myndighetssamråd på olika nivåer, gemensamma utbildningar och konferenser men genomför också samordnade tillsynsinsatser. Länsstyrelserna och Arbetsmiljöverket stämmer av sina tillsynsplaner i fråga om ambitionsnivå, besöksfrekvens eller inriktning. Man samverkar i själva inspektionerna eller, om detta av praktiska skäl inte är möjligt, delger varandra information från besöken.

I Seveso-lagstiftningen finns ett perspektiv som utredningen mindre ofta stött på, nämligen att det utifrån tillsynsobjektets intresse kan vara angeläget att flera tillsynsorgan samordnar sina tillsynsbesök. Den störning i verksamheten som en tillsyn onekligen innebär kan därmed minskas något.

Utredningen har under samtalen med olika tillsynsmyndigheter fått flera svar som visar att man på olika håll utvecklat samverkansrutiner med andra myndigheter med näraliggande uppdrag, t.ex. PTS, Konkurrensverket och Konsumentverket. Länsstyrelsen samverkar med ett flertal myndigheter när det gäller yrkesmässig trafik.

³ Mål, mått och metoder för länsstyrelsernas tillsyn inom socialtjänsten, Socialstyrelsens och länsstyrelsernas utvecklingsgrupp (november 2000).

6.6.2 Flernivåsamverkan

I de fall flera nivåer är inblandade i tillsynen är det viktigt att tillsynen ändå blir konsistent och likvärdig i förhållande till tillsynsobjektet. Det gäller när det finns en central sektormyndighet med riksansvar, länsstyrelser med regionalt ansvar och kommuner med lokalt ansvar. Här finns många olika modeller, som tidigare behandlats i kapitel 5. En modell för att hitta en god avvägning mellan den centrala myndighetens tillämpning och den regionala och/eller lokala är att, som i det ovan nämnda fallet med Socialstyrelsen och länsstyrelserna, söka bygga upp gemensamma normer för tillsynen.

En annan modell är att företrädare för olika nivåer genomför viss operativ tillsyn tillsammans för att därigenom "kalibrera" sina bedömningsnormer och arbetsformer. Detta förekommer t.ex. inom livsmedelsområdet och inom djurskyddsområdet. Tidigare beskrevs kommuntillsynen inom livsmedelsområdet. Vanligtvis kompletteras en sådan tillsyn med ett gemensamt tillsynsbesök, en s.k. normerande inspektion, vid en livsmedelslokal. Livsmedelsverket övertar i dessa fall ansvaret för tillsynen, utformar tillsynsmeddelande och formulerar eventuella krav (kommunen förutsätts dock följa upp de krav som ställs vid inspektionen). Tanken är att ge övriga tillsynsaktörer indikationer på hur en tillsyn bör genomföras.

6.6.3 Samordnad operativ tillsyn

Det kanske bästa exemplet på samverkan mellan tillsynsmyndigheter har redan behandlats tidigare, nämligen Operation Krogsanering. Grundtanken var att samma tillsynsobjekt tidigare utsattes för tillsyn utifrån olika lagområden av olika myndigheter. Genom att dessa samverkar kan man vid ett och samma tillfälle få en helhetsbild av tillsynsobjektet. Efter det samordnade tillsynsbesöket på den aktuella restaurangen gör var och en av de deltagande myndigheterna egna protokoll utifrån sina ansvarsområden i den mån man iakttagit någon brist och länsstyrelsen gör ett sammanfattningsprotokoll.

Operation Krogsanering ökade effektiviteten i tillsynen. Samarbetet ledde till en ökning av antalet indragna tillstånd och varningar. Satsningen anses ha lett till en förbättring av laglydnaden i

branschen. I och med att ansvaret för tillsynen gick över till kommunerna har antalet återkallelser och varningar minskat.

Modellen med samordnad tillsyn har diskuterats inom andra tillsynsområden, såsom yrkesmässig trafik, äldreomsorg, städbranschen och byggbranschen.

6.6.4 Samlad tillsynsorganisation

I vissa fall kan tillsynen vara organiserad så att olika specialområden finns inom samma organisation, vilket underlättar erfarenhetsutbyte och ger möjlighet att tillämpa en bredare ansats i tillsynen. Inom en kommunal miljö- och hälsoskyddsförvaltning finns vanligen handläggare/inspektörer vilka arbetar med såväl livsmedelstillsyn, djurskydd som tillsyn av yttre miljö och naturvårdsområden. Detta skapar goda förutsättningar för ett samlat agerande när man arbetar med tillsyn av en verksamhet som lyder under flera olika lagar.

Detsamma gäller för Generalläkaren, som har tillsyn över Försvarsmaktens anläggningar och verksamheter när det gäller livsmedelshandling, yttre miljö, djurskydd och sjukvård. Inom generalläkarorganisationen finns handläggare med olika expertområden, men vid de regelbundna förbandsbesöken uppträder man gemensamt och får därmed möjlighet att anlägga ett bredare perspektiv på tillsynen i de fall detta kan bli aktuellt.

Också inom länsstyrelserna finns motsvarande förutsättningar, även om de olika tillsynsfunktionerna utgör egna enheter.

6.7 Samverkan med andra aktörer och system

6.7.1 Andra kontrollanter

Förutom att samverka med andra myndigheter som har närliggande uppgifter kan tillsynsmyndigheten få värdefullt stöd i sitt arbete från andra aktörer som arbetar inom andra kontrollsystem.

En sådan kontrollfunktion är revision. I t.ex. stiftelsestillsynen spelar revisorerna en viktig roll. Enligt stiftelselagen skall revisorerna förutom att "siffergranska" redovisningen också pröva om stiftelsens ändamål har uppfyllts. Om så inte skett skall detta påpekas i revisionsberättelsen. Detta ger då tillsynsmyndigheten en omedelbar ingång.

6.7.2 Medborgarnas roll i tillsynen

Ett antal lagar och de statliga myndigheternas tillsyn med anledning av dessa ger medborgarna en aktiv roll. Möjlighet att anmäla missförhållanden och brister i privata företags och myndigheters hantering av enskilda ärenden, möjligheter att överklaga myndigheters beslut och rätten att ta del av allmänna handlingar kan betecknas som grundläggande förutsättningar. Detta flöde av anmälningar och annan information från medborgarna utgör ett viktigt inslag i många tillsynsmyndigheters arbete. Det gäller särskilt områden där allmänhetens engagemang är stort såsom miljö, djurskydd och konsumentskydd.

Inom vissa samhällsområden har statsmakterna gått längre när det gäller att engagera medborgare i tillsynen. Detta kan ses som ett sätt att mobilisera resurser utanför myndigheterna för att säkerställa att ett regelverk följs. Särskilda tillsynsmän förordnade av länsstyrelse eller kommun finns inom områdena jakt, fiske, biskötsel och naturvård.

Uppgiften att fungera som tillsynsman är förenat med vissa maktmedel. En fisketillsynsman har bl.a. rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen samt få tillträde till fartyg och lokaler där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras. En jakttillsynsman får under vissa förutsättningar omhändertaga vapen. En bitillsynsman kan som yttersta åtgärd förordna om förintande av ett bisamhälle. Naturvårdsvakter utövar tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter för områden, naturföremål och djur- och växtarter och får avvisa personer från ett sådant område. En naturvårdsvakt som på bar gärning ertappar någon som bryter mot förbud eller föreskrift får ta jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål i beslag.

Man kan också säga att skyddsombuden och lokala skyddskommittéerna fungerar som en förlängning av den statliga tillsynsorganisationen och bidrar till att tillsynen kan bli mer heltäckande och effektiv. Bestämmelserna i föräldrabalken (1949:381) om gode män och förvaltare är liknande funktioner vars uppgifter är att värna särskilt svaga individers (huvudsakligen ekonomiska) intressen. Miljöorganisationer (som uppfyller vissa krav) har i miljöbalken (16 kap. 13 §) givits möjligheter att överklaga beslut och domar.

Inom sjukvården finns s.k. patientombud och patientnämnder (tidigare kallade förtroendenämnder). Ombuden lyssnar till pati-

enters och anhörigas synpunkter och fungerar som en länk mellan patienten och vårdgivaren. Patientnämnden (vars ledamöter i allmänhet är politiker) är ett i förhållande till vårdgivaren fristående organ dit patienter, anhöriga och personal kan vända sig. Nämndens handläggare utreder anmälda ärenden, föreslår lösningar och kan hjälpa vidare till annan instans, till exempel Patientförsäkringen, Läkemedelsförsäkringen, Socialstyrelsen eller Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Syftet med patientnämndsverksamheten är detsamma som tillsynsmyndighetens, dvs. att bidra till god kvalitet i vården.

6.7.3 Branschorgan och professionella organisationer

I många fall har seriösa företag inom branschen och dess organisationer samma intresse som tillsynsmyndigheterna att alla företag verkar under lika konkurrensvillkor, dvs. att inte några företag konkurrerar genom att inte uppfylla lagliga krav. Detta gäller särskilt inom branscher där regelefterlevnaden erfarenhetsmässigt på vissa håll är låg, såsom restaurang, yrkesmässig trafik och vissa hantverksyrken.

Inom stiftelsetillsynen i Stockholms län finns en särskild projektgrupp, Samarbetsgruppen mot oseriös insamling, i vilken ingår företrädare för polis- och skattemyndigheterna samt branschorgan inom insamlingsområdet. Det kan nämnas att de stiftelser som fått rätt att använda s.k. 90-nummer på förhand har genomgått en granskning liknande den som tillsynsmyndigheten gör. De får därför nedsatt tillsynsavgift.

6.7.4 Kvalitetssäkringssystem som substitut för tillsyn?

Vanliga kvalitetssäkringssystem har inte primärt till syfte att tillgodose olika myndigheters krav på verksamheten, även om det kan finnas delar i systemen som sammanfaller.

Naturvårdsverket har redovisat en analys⁴ av frågan om hur de allt mer använda systemen för miljöledning påverkar miljötillsynen. Genom att införa ett miljöledningssystem, som EMAS och ISO 14001, förbättrar ett företag sin kunskap om verksamhetens

⁴ Delrapportering av uppdrag enligt regeringsbeslut 1998-10-29 (SNV PM).

miljökonsekvenser och genom systemen skapas incitament till minskad miljöpåverkan.

Naturvårdsverket studerade ett antal företag som infört miljöledningssystem. Det visade sig att myndigheternas resurser för tillsyn i dessa fall inte hade minskat – i vart fall inte hittills. Tvärtom har företag under införandeperioden efterfrågat mer råd från tillsynsmyndigheten än tidigare. I och med att företagens kompetensnivå har höjts har dock tillsynens innehåll förändrats i positiv riktning. Dialogen mellan tillsynsmyndigheten och de objektsansvariga har blivit effektivare. Egenkontrollens och miljörapporternas kvalitet har ökat. Samtidigt konstateras att de företag som infört miljöledningssystem redan tidigare tillhörde de mest ”skötsamma” företagen i miljöavseende. Slutsatsen var, enligt Naturvårdsverket, att det på sikt kan vara motiverat med någon form av stimulans, t.ex. sänkta tillsynsavgifter, för att få fler företag att införa miljöledningssystem.

I sin handbok om operativ tillsyn säger också verket att tillsynsmyndigheten bör ta till vara alla möjligheter till förenklingar av tillsynen:

”Myndigheten bör beakta att andra aktörer regelbundet granskar systematiken i och förutsättningarna för verksamhetens miljöarbete, varför systemtillsynen vanligtvis bör kunna uteslutas.”⁵

Verket påpekar dock att myndigheten inte bör avstå från tillsyn eller lågprioritera den endast med hänsyn till att tillsynsobjektet har ett miljöledningssystem. Tillsynsbehovet måste bedömas från fall till fall.

Frågan om relationen mellan certifierade miljöledningssystem och tillsyn tas också upp i en RRV-rapport om SWEDAC⁶. RRV pekar i rapporten på att det trots allt är ganska stora skillnader mellan de kommersiellt motiverade miljöledningssystemen och myndigheternas tillsyn. Verket anser därför inte att tillsynen av företag med miljöledningssystem bör vara mindre omfattande än tillsynen över andra företag.

⁵ Operativ tillsyn (SNV, Handbok 2001:4, sid. 47).

⁶ SWEDAC:s kontroll av miljöcertifieringsorgan – en granskning (RRV 2001:27).

6.8 Hjälpmedel i tillsynen

6.8.1 Kvalitetsgranskningsinstrument

Riksförsäkringsverket (RFV) har utarbetat ett frågeformulär som kan användas när någon i efterhand granskar enskilda beslut i försäkringskasseärenden. Med detta hjälpmedel i kvalitetsgranskningen är det möjligt att låta andra personer än de som arbetar vid RFV:s tillsynsfunktion delta i tillsynsarbetet. I det här fallet anlitas personal på försäkringskassorna – de får dock inte granska sina egna ärenden.

Genom att jämföra de efterhandsgranskningar som kassorna själv gör (med hjälp av RFV:s granskningsinstrument) och de granskningar som personal från RFV gör kan man se hur väl självkontroll som metod fungerar. I takt med att RFV:s granskningsinstrument utvecklas och kalibreras kan allt större del av ärendegranskningen göras av kassorna själva. Men än så länge upptäcker RFV-granskarna fler fel än kassornas egen personal.

RFV har också utvecklat ett instrument för kontinuerlig kvalitetsutveckling som består av en checklista som skall tillämpas vid beslutsfattandet i det enskilda fallet. Genom checklistan tydliggörs de kriterier mot vilka en senare tillsyn kommer att göras. Liknande system med checklistor finns inom flera tillsynsmyndigheter.

I forskningssammanhang används ofta begreppet "peer review". Det innebär att forskarkollegor granskar artiklar eller rapporter. Samma system kan tillämpas inom vissa tillsynsområden.

RFV:s ovan beskrivna granskningsmetod liknar i viss mån denna metod. Inom tillsynen enligt socialtjänstlagen förekommer i vissa fall granskning av en kollega som ett alternativ eller komplement till den granskning som görs av länsstyrelsen. En förutsättning är här, liksom inom försäkringskasseområdet, att granskningen avser beslut som är dokumenterade. Ett annat sätt att utveckla kvaliteten i tillsynen är att en eller flera handläggare går igenom en annan handläggares tillsynsrapport innan den slutjusteras, ungefär på samma sätt som man inom den akademiska världen låter en opponent granska en rapport. Så sker exempelvis inom Järnvägsinspektionen.

6.8.2 Självdeklarerad tillsyn

Arbetsmiljöverket har vid sidan av de ordinarie inspektionerna prövat att stimulera de ansvariga för tillsynsobjektet att själva ta till sig relevant arbetsmiljökunskap. Tidigare har nämnts att man publicerat och distribuerat en skrift om systematiskt arbetsmiljöarbete. Men man har även utformat mer riktade meddelanden till företag inom vissa branscher. För några år sedan gjordes en systematisk utvärdering av den tillsynsmetod som man kallade för "riktade åtgärdskrav".

Det gick till så att ett riktat meddelande skickades till företag eller organisationer inom branscher vilka erfarenhetsmässigt brukade uppvisa brister. Dessa brister beskrevs i allmänna ordalag. Företagen uppmanades att diskutera arbetsmiljöfrågor med sina anställda samt att fylla i ett frågeformulär och skicka det till Yrkesinspektionen. Man kan säga att företaget uppmanades att själv göra en arbetsmiljötillsyn. Vidare meddelades att ett urval av företagen senare skulle inspekteras av Yrkesinspektionen.

Senare utvärderades effekten av denna metod. Man fann att de allra flesta tog allvarligt på uppgiften att besvara enkäten och att detta lett till en genomgång av företagets arbetsmiljö. I normalfallet verkade det dock som om arbetsmiljöförhållandena var så välkända att någon aktivitet utöver att besvara frågorna inte initierades. I åtskilliga fall ledde dock genomgången till att de självuppdagade bristerna åtgärdades. Det förekom också fall där frågorna initierade mycket omfattande projekt i syfte att förbättra arbetsmiljön. När man jämförde de observationer som gjordes vid självdeklarationen med de som gjordes av en yrkesinspektör (i de fall detta förekom) visade det sig att deklARATIONERNA VAR TILLFÖRLITLIGA. Sammantaget konstaterades att det var ett mycket kostnadseffektivt sätt att nå många arbetsställen. Inte minst var det ett bra och billigt sätt för tillsynsmyndigheten att göra sig påmind. Huvudslutsatsen var att metoden inte kunde ersätta inspektioner, men fungera som ett bra komplement.⁷

⁷ Ett brev betyder så mycket. Utvärdering av tillsynsmetoden "Riktade åtgärdskrav" (Arbetarskyddsstyrelsen, Rapport 1993:1).

6.9 Tillsynsbeslut

6.9.1 Formen för tillsynsbeslut

Tillsynskedjan avslutas med ett beslut. De legala aspekterna på sådana beslut har behandlats i kapitel 3. I detta kapitel skall utredningen illustrera hur tillsynsbesluten kan utformas praktiskt och hur olika sanktioner kan kopplas till besluten.

Tillsynsprocessen avslutas vanligen i flera steg. Många myndigheter ger en muntlig återföring till den objektsansvariga, ibland direkt i anslutning till tillsynsbesöket. Därefter utformas ett sammanfattande skriftligt omdöme. Terminologin varierar; ibland används termen granskningspromemoria, i andra fall tillsynsrapport eller tillsynsprotokoll. Rapporterna kan variera i formell status. Arbetsmiljöverkets inspektionsrapporter, som utformas av den enskilde inspektören, utmynnar i en uppmaning till arbetsgivaren att inom viss tid redogöra för hur utpekade brister i arbetsmiljön skall åtgärdas. Denna rapport utgör dock inte ett formellt myndighetsbeslut. Ofta ges ett visst utrymme för dialog mellan tillsynsmyndighet och den objektsansvariga innan den slutliga tillsynsrapporten fastställs. Den objektsansvariga ges möjlighet att kommentera rapporten och korrigera eventuella sakfel och missuppfattningar. Om tillsynen inte föranleder någon anmärkning eller om felaktigheter omedelbart rättas till så är tillsynen avslutad i och med att rapporten färdigställts.

Beslutsnivån inom myndigheten för tillsynsbeslut är vanligen anpassad till beslutets karaktär, dvs. om det är ett mer informellt "meddelande" eller om det är ett myndighetsbeslut av tvingande karaktär. Men det förekommer också att tvingande myndighetsbeslut fattas på handläggarnivå, t.ex. när det gäller stiftelseärenden inom länsstyrelserna. Men variationerna är stora och sammanhänger säkerligen med organisationens storlek och struktur. Inom Revisorsnämnden fattas tillsynsbesluten av nämnden. Vanligast torde vara att beslut fattas av chef för tillsynsavdelning eller motsvarande.

6.9.2 Exempel på tillsynsrapporter

Variationerna i utformningen av tillsynsrapporter är stor och kommer här att illustreras med några citat. Allmänt sett kan sägas att en tillsynsrapport kan innehålla anmärkningar och påpekanden

om att vissa åtgärder måste vidtas. Den kan också innehålla påpekanden av mer informativ och rådgivande karaktär. Tillsynsmyndigheterna brukar dock i sina interna anvisningar framhålla vikten av att det tydligt framgår vad som är formella krav och vad som är allmänna synpunkter.

Karaktären på protokollen blir av naturliga skäl olika efter en direkt inspektion och efter en systemtillsyn. I det förra fallet kommenteras också detaljer som observerats vid platsbesöket, vilket framgår av följande exempel från Statens livsmedelsverk rörande en inspektion av ett mindre mejeri (något förkortat):

”Följande avvikelser från Livsmedelsverkets lagstiftning noterades vid besöket

- Temperaturen på inkommande mjölk dokumenterades ej.
- Tid och temperatur vid pastöriseringen kontrollerades ej regelbundet. Ingen rutin finns för att kontrollera (kalibrera) termometrarna.
- Handtvättfatet i produktionslokalen ur funktion.
- En del golvförvaring förekommer, vilket försvårar en effektiv rengöring.
- Städfförrådet överfullt med allt möjligt, en ordentlig utrensning behövs.
- Datummärkningen anges i fel ordning, ska vara dag, månad år (se 44 § SLVFS 1993:19).
- Ett fungerande egenkontrollprogram saknas. Det ska finnas en faroanalys av alla produkter, specifikationer på råvaror och slutprodukter... Det ska finnas nedskrivna arbetsinstruktioner, dokumenterade kontroller och verifieringsrutiner för de kritiska synpunkterna.”

Ett protokoll från en systemtillsyn över en kommun – också inom livsmedelstillsynen – får en annan inriktning, som framgår av följande citat:

1. Tillsynsplan för den årliga livsmedelstillsynen saknades.
2. Tillsynsverksamheten följs inte upp av nämnden.
3. Personella resurser fyller inte behovet enligt resursbehovsinventeringen.
4. Prioriteringen görs av varje handläggare i stället för av nämnden utan att konsekvenserna utretts.
5. Årlig inspektion sker inte av varje företag. Uppskattningsvis inspekterades mindre än vart fjärde företag år 2000.
6. Skriftliga rutiner saknas för att vidtaga omedelbara korrigerande åtgärder när allvarliga avvikelser uppmärksammats under inspektion.

7. Egenkontrollprogram har inte fastställts för samtliga verksamheter.
8. Egenkontrollprogrammen uppdateras inte utifrån resultat från den årliga inspektionen.
9. Nämnden agerar inte mot företag som inte följer egenkontrollen.

Riksförsäkringsverkets tillsyn över försäkringskassorna avslutas med en betygsättning av verksamheten inom de olika ärendegrupperna. Där graderas hanteringen av varje ärende i tre nivåer:

”God kvalitet utmärks av att utredningar, beslutsunderlag och beslut är av sådan kvalitet att försäkringskassorna och därmed de försäkrade kan vara säkra på att deras ärende behandlas på ett rättssäkert sätt och att rätta beslut fattas. Acceptabel kvalitet föranleder inga omedelbara krav på förbättringsåtgärder från RFV:s sida men bör ändå leda till att försäkringskassorna upprättar en långsiktig strategi för att förbättra kvaliteten i bedömt förmånslag. Bristfällig kvalitet uttrycker att bristerna är sådana att försäkringskassan omgående måste vidta åtgärder.” (Riksförsäkringsverkets tillsyn, PM Dnr 5319/98)

I en rapport om respektive försäkringskassa summeras graderingen av olika ärenden i kvalitetsklasser och ett samlat omdöme avges, vilket framgår av följande exempel:

”RFV har funnit att kvaliteten i beslut och beslutsunderlag i försäkrings- och bidragsärenden vid allmänna försäkringskassa varierar mellan förmånerna. Sammanlagt har sju förmåner granskats inom ramen för den systematiska tillsynen. I fyra har kvaliteten bedömts som god. I en förmån har kvaliteten bedömts som acceptabel och i två förmåner har kvaliteten bedömts vara bristfällig.”

Länsstyrelsens övergripande tillsyn av den kommunala socialtjänsten kan vara ytterligare ett exempel. Också i detta fall leder tillsynen till en sammanfattande rapport där man ger omdömen, dock vanligen inte i så strikta kategorier som i exemplet Riksförsäkringsverket. I stället har dessa slutomdömen karaktären av påpekanden såsom att ”vissa saker fungerar bra, men en del annat nog kunde vara bättre” eller att ”det finns oroande tendenser på vissa håll”. Här ett exempel (något förkortat):

”Sammanfattningsvis vill Länsstyrelsen särskilt fästa uppmärksamhet på

- att det är en allvarlig varningssignal när ansvarig beställare inte anser sig kunna ta ansvaret för verksamhetens kvalitet,
- att ledningen för ansvariga nämnder aktivt måste arbeta för att lagstiftningens krav på helhetssyn och barnperspektiv tillgodoses i all ärendehandläggning,

- att det finns briser i dokumentation och beslutsmotiveringar,
- att det råder oklarhet ute i verksamheterna rörande rutiner för behandling av privata medel,
- att det kan vara svårt för den enskilde att veta vem som är ansvarig för en instans, t.ex. Kommunalsnämnden kontra Produktionsutskottet, eller Socialnämnden kontra Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden. Det får inte råda något tvivel om vart han skall vända sig.”

Också Statens skolverk sammanfattar genomförda tillsyner av kommuner i en samlad rapport, där verket pekar på de brister som har uppmärksamrats. Praxis är att så tydligt som möjligt avsluta behandlingen av varje aspekt som tillses med ett ställningstagande huruvida kommunen uppfyller fastställda krav. Även om en strikt ”betygsättning” inte tillämpas kan man urskilja kategorierna klart godkänd, godkänd med tvekan, i princip underkänd men med för mildrande omständigheter samt underkänd.

Normalt avslutar tillsynsmyndigheterna en enskild tillsynsinsats med att i en tillsynsrapport till den objektsansvariga redovisa de påpekanden som har gjorts, vid vilken tidpunkt dessa skall vara åtgärdade och att en rapport om den objektsansvarigas åtgärder skall sändas till tillsynsmyndigheten. Uppföljning görs vanligtvis genom ett nytt besök på platsen, genom att begära skriftlig rapport från verksamhetsutövaren eller genom att på annat sätt bevaka att gjorda förelägganden genomförts och överenskommelser fullföljts. Formerna för detta varierar naturligen med omfattningen av de krav som ställts.

I vissa fall sker återföring av tillsynsresultat inte bara genom möten med ledningen för det tillsedda området utan också i generaliserad form, t.ex. vid årliga sammankomster med företrädare för samtliga tillsynsobjekt inom området.

6.9.3 Sanktionsinstrument

En viktig fråga i diskussionen om utformningen av tillsynssystem är ofta huruvida tillsyn förutsätter att tillsynsorganet har möjlighet att tillämpa tvångsmedel mot en objektsansvarig som inte vill rätta sig efter framförda krav på förändring av tillsynsobjektet. En inte ovanlig uppfattning är att tillsyn i sig skulle förutsätta någon form av korrektiv i förhållande till den objektsansvariga som i förekommande fall kommuniceras genom tillsynsbeslutet. Meningarna i

denna fråga är dock delade inom tillsynssamfundet. De formella förutsättningarna att vidta sanktioner varierar också mycket mellan olika tillsynsområden. I det följande ges exempel på förekommande sanktioner som kan kopplas till ett tillsynsbeslut.

Uttalande av kritik

Inom flera områden saknas sanktionsmöjligheter men tillsynsorganet kan ändå söka påverka tillsynsobjektet genom att dels tydligt klargöra vad som bör åtgärdas, dels uttala sin allmänt värderande inställning om tillsynsobjektet inte motsvarar ställda krav (dvs. "uttala kritik" eller t.o.m. "allvarlig kritik"). Denna form av allmän reprimand kan möjligen ses som en form av svag sanktion. Inte sällan utformas ett tillsynsbeslut som en dom vilket understryker karaktären av allvar även om "domen" bara består av ett kritiskt uttalande i en avslutande mening som slår fast om fel har begåtts eller inte. Så är vanligen fallet i anmälningsärenden i samband med en specifik händelse där en medborgare klagar på behandling i en skola eller i ett socialtjänstämne.

Dessa förhållanden är typiska för några viktiga tillsynsområden. Det gäller den tillsyn som utövas av Statens skolverk och länsstyrelserna gentemot kommunerna. Tillsynsmyndigheterna har i dessa fall normalt inte tillgång till någon direkt sanktion mot en kommun som brustit i verksamhetsutövningen. Deras maktmedel begränsas till att fatta tillsynsbeslut som kan innehålla kritik av det granskade tillsynsobjektet.

Uteblivna tillstånd

Indraget eller uteblivet fortsatt tillstånd representerar en annan form av sanktion som kan meddelas i samband med ett tillsynsbeslut. Det gäller t.ex. restaurangers utskänkningstillstånd (kommun) eller tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik och privata hem för vård eller boende (länsstyrelse). Bilprovningens möjlighet att utfärda körförbud kan också ses som ett indraget tillstånd.

Vitesförelägganden

Inom bl.a. miljö- och arbetsmiljöområdena kan tillsynsmyndigheten förelägga en verksamhetsutövare att vid vite vidta vissa åtgärder. Beslut om vitesföreläggande kan överklagas. Om ett företag t.ex. inte vidtagit de åtgärder som krävts i myndighetsbeslut lämnar myndigheten frågan till domstolen för utdömande av vitet. Viteshotet kan vara verkningfullt, men systemet har enligt uppgift också brister. Det anses tidsödande och tungrott att gå vidare med indrivande av vite i de fall den berörda inte efterlever föreläggandet.

Sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter finns inom några senare tillkomna lagar. Inom miljöområdet kan tillsynsorganet utkräva sådana avgifter av den som har brutit mot föreskrifter och villkor i tillstånd eller föreskrifter i miljöbalken. Avgiften är lägst 5 000 kr och högst en miljon kronor. Avgift kan tas ut oberoende om överträdelsen skett med avsikt eller av ren okunskap. Beslut om miljöstraffavgift kan överklagas till miljödomstol.

Miljöstraffavgifterna infördes bl.a. för att ge tillsynsmyndigheterna skarpare redskap. Avgifterna har emellertid kritiserats för att de hittills mest kunnat användas för att beivra fel som är odiskutabla, men i många fall inte särskilt allvarliga. Den vanligaste "försyndelsen" är för sent inkommen miljörapport. När det gäller "verkliga" miljöförsyndelser som överutsläpp och dylikt är bevisläget ofta så svårt att avgiftsinstrumentet inte kan användas. Miljöbalkskommittén ser för närvarande över lagstiftningen i denna del.

Avstängning och åtalsanmälan

I grova fall kan myndigheterna med stöd av tillsynslagar förbjuda en verksamhet eller en del av den till dess att brister avhjälpes. Denna möjlighet – och skyldighet – föreligger exempelvis inom miljö- och arbetsmiljöområdena. Detta kan sägas vara det längst gående formen av sanktion i tillsynskedjan.

Därutöver finns ytterligare instrument för att påverka ett tillsynsobjekt. Om brott misstänks skall tillsynsmyndigheten generellt sett överlämna ärendet till polis eller åklagare. En motsvarighet finns inom sjukvården där Socialstyrelsen kan överlämna ett ärende

till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) för disciplin-åtgärder riktade mot enskilda personer med uppgifter inom hälso- och sjukvården. Dessa former av fortsatt hantering inom olika delar av rättsväsendet anses normalt inte vara en del av tillsynsprocessen.

6.10 Tillsyn – och sedan?

6.10.1 Huvudintrycket är att rättelse sker

Leder de krav och övriga synpunkter som tillsynsmyndigheten framför till den ansvarige för tillsynsobjektet till att åtgärder vidtas? Huvudintrycket är att rättelse sker. Denna slutsats måste dock omgärdas med vissa reservationer. De rapporter som tillsynsmyndigheter lämnar till regeringen, antingen i anslutning till årsredovisningen eller i särskild ordning, innehåller vanligtvis ganska magra beskrivningar av vilka åtgärder tillsynsobjekten vidtagit.

Det finns dock undantag. Så här skriver Post- och telestyrelsen (PTS) i en rapport:

”Beträffande det direkta tillsynselementet i PTS prisövervakande uppgifter synes PTS åtgärder vid flera tillfällen påverkat Postens pris-sättning. ... Vid det senaste tillfället ... medförde PTS ingripande en justering av de erbjudna rabatterna samt att den aktuella tjänsten gjordes allmänt tillgänglig genom att den infördes i Postens prislistor.”

Och här ett citat från en länsstyrelse:

”Två av fem kommuner/kommundelar redovisade 1999 påtagliga förbättringar och högre kvalitet i barnvårdsutredningar än 1998. Barnperspektivet hade lyfts fram. Utredarna hade tagit till sig den kritik och de råd som getts.”

Arbetsmiljöverket har en omfattande statistik både inom arbets-skadeområdet och när det gäller själva tillsynen. Man anger t.ex. att av 30 000 inspektioner leder 15 000 till inspektionsmeddelanden med krav på åtgärder. Endast 800 av dessa behöver föras vidare till myndighetsbeslut med föreläggande om vite och antalet fullföljda viten är endast 70–80 stycken. Även om vitesinstrumentet inte används så ofta utgör hotet ett starkt incitament till rättelse. Siffrorna visar att tillsynen får åsyftad effekt annat än i ett mycket litet antal fall.

Huvudintrycket att tillsynen leder till åtgärder från tillsynsobjektets sida gäller även för tillsynsmyndigheter med svaga sank-

tionsinstrument, såsom Statens skolverk. Visserligen har det hänt att verket mött reaktionen från den tillsedda kommunen att de påpekanden som verket gjort närmast är att betrakta som inlägg i en debatt. Också Högskoleverket har som tillsynsmyndighet visavi högskolorna i något fall mött reaktionen att högskolorna snarare är parallellställda myndigheter till högskoleverket än underordnade verket, trots entydiga ställningstaganden i tillsynsärenden. En sådan reaktion från tillsynsobjekt är dock undantag.

Också länsstyrelsernas tillsyn över socialtjänsten uppges ha god effekt trots den frånvaro av sanktioner som nämnts tidigare. Här spelar massmedia ofta en viktig roll när det gäller att uppmärksamma de eventuella brister som påtalas i ett tillsynsprotokoll. Att vissa kommuner ändå inte gör allt som påtalas vid en tillsyn tillskrivs snarare bristande resurser och en pressad arbetssituation snarare än tredska. I grunden har ju också tillsynsmyndighet och tillsynsobjekt i dessa fall samma syfte. Den professionella gemenskapen är vanligtvis stor. Detta i motsats till fall där starka ekonomiska intressen står emot tillsynsmyndigheten. Det är främst i de senare fallen som starka tillsynsinstrument behövs.

Vad som ändå gör att tillsynens effekt i vissa fall kan uppfattas som ringa är att det kan vara relativt enkelt att göra rättelser "på pappret" som ändå inte påverkar verksamheten i sig särskilt mycket. Det gäller särskilt när tillsynen avser förekomsten av vissa dokument, t.ex. en viss typ av plan.

Ett område inom vilket det inte sällan förefaller särskilt besvärligt att genomdriva tillsynsbeslut är djurskydd. Det har att göra med att de personer som missköter sina djur ofta har många andra problem såsom alkoholism, sjukdom eller mycket dålig ekonomi.

6.10.2 Tillsynens generella effekter svårbedömda

Som nämnts ges förhållandevis knapphändiga upplysningar om tillsynens effekter i olika myndighetsrapporter. Beskrivningarna domineras av uppgifter om nedlagda resurser, arbetsmetoder, prioriteringsgrunder och antal tillsyner. Därutöver brukar rapporterna innehålla kategoriseringar av typer av brister som brukar påpekas ("närmare hälften av anmärkningarna avser anmärkningar om brister i föreståndarens kompetens") och överblickar över det tillsedda området, läge och utvecklingstendenser. Det är mindre vanligt att utvecklingen inom området relateras till myndighetens aktiviteter.

Detta förhållande är inte särskilt förvånande. Det är mycket svårt att identifiera effekten av tillsynen som sådan. Är det den höga ambitionen på arbetsmiljölögnstiftningens område, den starka fackliga rörelsen, god företagsledning, den ekonomiska utvecklingen eller den statliga arbetsmiljötillsynen som bidragit till att antalet olyckor på arbetsplatser i Sverige är förhållandevis få? Tillsyn är ju bara en av många mekanismer för att uppnå samhällspolitiska mål. Utredningen har egentligen inte stött på några fall där en tillsynsmyndighet försökt isolera tillsynens samlade effekt och mäta den "vetenskapligt"⁸. Metoder och redskap saknas trots intresse hos de berörda myndigheterna. Det är helt enkelt så att vissa styrsystem inte på ett enkelt sätt låter sig utvärderas. I slutändan handlar det mer om att lägga samman indikationer och att göra en rimlighetsbedömning.

6.10.3 Regeringens redovisning till riksdagen av den statliga tillsynens resultat

Regeringens redovisning av tillsynsresultat inom olika politikområden sker dels i samband med särpropositioner, dels i en mer samlad form i budgetpropositionen. Vi exemplifierar i detta avsnitt med några utdrag ur den senare.

Först kan konstateras att begreppet tillsyn sällan eller aldrig återfinns i någon rubrik i budgetpropositionen. Kommentarer om tillsyn finns i allmänhet inlagda i de avsnitt som brukar benämnas "insatser" eller "resultat". Beskrivningarna ges ofta på en hög generaliseringsnivå. T.ex. sägs om hälso- och sjukvården att:

"Socialstyrelsen gör helhetsbedömningen att kvaliteten och säkerheten under 2000 har hållits på en oförändrad hög nivå, även vid internationella jämförelser. Det finns emellertid på många ställen fortfarande svårigheter att få till stånd samordnade insatser för psykiskt funktionshindrade personer..." (prop. 2001/02:1, Utgiftsområde 9, Politikområde Hälso- och sjukvårdspolitik, sid. 24).

Det är mer sällan som utvecklingen inom ett område explicit tillskrivs tillsynsåtgärder, även om exempel förekommer som framgår av citaten nedan. De dominerande förklaringsfaktorer som brukar anges är statsmakternas policy och målformuleringar, regelutform-

⁸ Exemplet i det tidigare avsnittet om åtgärden riktad tillsyn avsåg en specifik tillsynsmetod. Men också sådan effektbedömningar är sällsynta.

ning och resurstilldelning. Nedan görs några axplock där tillsynsaktiviteter särskilt lyfts fram.

Om säker strålmiljö:

"Tillsynen av kärnkraftanläggningarna skall vara pådrivande genom kontinuerlig kontroll av att säkerhetskraven efterlevs. Tillsynen bygger på tidigare observationer, anmälningar från anläggningarna, händelser, observationer och utredningar som gjorts under året. De kärntekniska anläggningarna lever i allmänhet upp till säkerhetskraven."

"Tillsynsarbetet med icke-kärnteknisk verksamhet har stärkts genom en uppbyggnad av regelverket vid värmeverk som förbränner bio-bränsle eller torv, där radioaktiva ämnen anrikas i restprodukterna." (Prop. 2001/02:1, Utgiftsområde 20, Politikområde Miljöpolitik, sid. 23-24)

Om elsäkerhet:

"Det är till de områden där risken för olyckor och elbränder bedömts som högst och där tillsynen kan förväntas ge störst effekt som verkets insatser har prioriterats. Under året har verkets tillsynsroll blivit tydligare och insatserna effektiviserats, vilket resulterat att fler anläggningar har förbättrats från elsäkerhetssynpunkt. Tillsynsarbetet av elanläggningar har under året innefattat inspektioner och kontroller på fältet, olycksfalls och elbrandsutredningar, utredningar om driftstörningar med säkerhetspåverkan, information och erfarenhetsåterföring."

"Tillsynen på elmaterielområdet har genom marknadskontroll resulterat i att ca 150 produkter med allvarliga elsäkerhets- eller EMC-brister har fått försäljningsförbud. Resultatet under året visar att det finns ett betydande antal produkter med dessa brister på marknaden." (Prop. 2001/02:1, Utgiftsområde 24, Politikområde Näringspolitik, sid. 34-35)

Om konkurrens:

"Regeringen gör bedömningen att tillämpningen av konkurrenslagen har inneburit att konkurrensbegränsande avtal och beteende har kunnat motverkas och undanröjas inom olika sektorer i ekonomin. Det har kunnat åstadkommas genom att verket i ett antal fall utnyttjat de sanktionsmöjligheter som konkurrenslagen medger..." (Prop. 2001/02:1, Utgiftsområde 24, Politikområde Näringspolitik, sid. 34-35)

Om tele:

"Priset på samtal från fasta nät till mobilnät har börjat sjunka något. Den främsta orsaken till detta är att PTS ålagt Telia att sänka sina s.k. samtrafikavgifter för samtal till mobilnätet." (Prop. 2001/02:1, Utgiftsområde 22, Politikområde IT, tele och post, sid. 123)

Om arbetsmiljö:

”För att få arbetsgivarna att i ökad utsträckning införa interna system för arbetsmiljöarbetet, s.k. systematiskt arbetsmiljöarbete, har systeminspektioner blivit vanligare. ... Antalet krav på detta område utgjorde 25 % av samtliga krav under 2000. Utvecklingsarbetet när det gäller regler och metoder för tillsynen har intensifierats. ... Tillsynen har i ökad utsträckning inriktats mot offentlig förvaltning, hälso- och sjukvårdssektor samt äldre- och handikappomsorg.” (Prop. 2001/02:1, Utgiftsområde 14, Politikområde Arbetslivspolitik, sid. 18)

”Tillsynsåtgärder på arbetsplatserna har bidragit till att säkra företagens och förvaltningarnas interna styrning av hälso- och säkerhetsfrågorna. ... En utvärdering har gjorts av AV när det gäller tillsynsinsatsernas resultat på arbetsgivarnas systematiska arbetsmiljöarbete under åren 1996–1999. Bland företag med mer än 500 anställda uppnådde cirka 70 % ett systematiskt arbetsmiljöarbete som var inordnat i verksamheten. I gruppen med 50–500 anställda hade cirka hälften nått lika långt.” (Prop. 2001/02:1, Utgiftsområde 14, Politikområde Arbetslivspolitik, sid. 22)

6.11 Utredningens slutsatser

En uppgift för utredningen är att peka ut vägar mot en effektivare tillsyn. I detta kapitel har utredningen givit ett antal beskrivningar av hur tillsynsarbetet går till i praktiken. Ambitionen har dock inte varit att försöka peka ut vissa typer av tillsynsmetoder, strategier eller ”grepp” som bättre än andra. I kapitel 7 och 8 redovisar utredningen ett antal slutsatser om hur olika insatser skulle kunna initieras i syfte att successivt öka tillsynens tydlighet och effektivitet.

Här ändå några observationer och reflektioner om vad som menas med effektiv tillsyn. Det betyder rimligtvis att målet – god efterlevnad av de regler som tillsynen avser – uppnås med en rimlig resursupoffring. Liksom i alla andra sammanhang handlar effektivt arbete om att göra rätt saker, t.ex. välja de viktigaste tillsynsområdena och de viktigaste tillsynsaspekterna och att göra sakerna rätt, dvs. välja lämpliga metoder och former för tillsynen. Att arbeta med en mer stringent begreppsapparat gör verksamheten både tydligare och effektivare.

6.11.1 Om begrepp i tillsynsarbetet

Det finns anledning att genomlysna nomenklaturen inom flera tillsynsområden i syfte att skapa större terminologisk homogenitet i lagstiftning och andra regler som styr tillsynen. Följande synpunkter skulle kunna vara vägledande vid sådana granskningar.

- Utformning av föreskrifter och allmänna råd skall inte definieras som tillsyn, även om tillsyn förutsätter att sådana normerande dokument finns.
- Begreppet förebyggande tillsyn bidrar till minskad tydlighet och bör inte användas. Även om aktiviteter som information, rådgivning, dialoger m.m. kan ha samma syfte som tillsyn, dvs. att bidra till att vissa regler följs, bör de inte kallas för tillsyn.
- Att skaffa övergripande kunskap om ett verksamhetsområde, dess tillstånd och utveckling kan vara en viktig ingrediens i tillsynens planering eller som underlag för tillsynsvägledning, men kan likväl inte sägas ingå i begreppet tillsyn.
- Begreppsparet operativ tillsyn och tillsynsvägledning bör kunna användas inom ytterligare tillsynsområden där flera aktörer har roller i tillsynen. I det senare begreppet bör dock endast vägledning som avser själva tillsynen avses, inte t.ex. allmänna råd inom sakområdet och inte heller operativ ledning och samordning av andra nivåers tillsyn eller uppföljning och utvärdering.
- Begreppet passiv tillsyn som pendang till aktiv tillsyn är mindre lyckat. Man bör hellre använda externt initierad respektive egeninitierad tillsyn, alternativt handläggning av anmälningsärenden respektive planerad tillsyn.
- Begreppen central, regional och lokal tillsyn bör inte användas utan närmare precisering i lagar eller anslutande förordningar. Respektive nivåes tillsynsuppdrag bör anges mer preciserat i termer av uppgifter, befogenheter och relation till övriga nivåer.

6.11.2 Om tillsynsplanering

- Det finns stora variationer i systematiken i myndigheternas tillsynsplanering. Utredningen har dock noterat att planeringsfrågan uppmärksammas på flera håll och att många myndigheter strävar efter tydligare strategier för hur t.ex. tillsynsobjekten skall väljas. Ibland är dessa strategier väldokumenterade, i andra fall har de formen av praxis eller bara mer infor-

mella förhållningssätt. Det är angeläget att tillsynsmyndigheterna dokumenterar de principer som vägleder dem vid valet av tillsynsobjekt.

- En planeringsmodell som bygger på en systematisk inventering av förhållanden inom det tillsedda området i kombination med behovsinventering bör kunna tillämpas på flera områden än miljöbalkens.
- Det finns sannolikt stora vinster i ett mer systematiskt erfarenhetsutbyte, t.ex. i frågor om hur väsentlighet och risk skall behandlas i urval och inriktning. Erfarenheter från forskningen skulle kunna tillföra många tillsynsmyndigheter nya infallsvinklar i denna del. En sådan samverkan skulle dessutom skapa ökat intresse inom den akademiska forskningen åtminstone vissa aspekter på tillsynsfrågor.
- Myndigheter som utövar tillsyn mot samma tillsynsobjekt bör av hänsyn till dessa eftersträva en tidsmässig samordning av tillsynsinsatserna.

6.11.3 Om det operativa tillsynsarbetet

- Nästan all tillsyn innehåller en blandning av olika metoder för att skaffa kunskap om verksamheten, allt från noggranna mätningar till övergripande analyser. Mixen är olika i olika myndigheter, till en del sammanhängande med sakfrågornas art, men också på grund av tradition, bristande resurser eller svaga incitament för mer systematisk metodutveckling.
- Systemtillsyn tillämpas inom allt fler områden. Det innebär ett tydligt framhållande av den objektsansvarigass kvalitetsansvar, vari även bl.a. ingår att kontrollera att gällande regler följs. Detta gör myndigheternas tillsyn mer kostnadseffektiv, men innebär att de kan komma längre från den tillsedda verksamheten och att de riskerar att få ofullständig kunskap om det verkliga utfallet. Systemtillsynen kräver sin särskilda fortsatta uppmärksamhet i metodutvecklingen.
- Det finns ofta resurser i tillsynsmyndigheternas omvärld som ytterligare skulle kunna komma till nytta i tillsynen i en enskild tillsynsmyndighets arbete. Det gäller andra granskningsorgan men också företrädare för de tillsedda verksamheterna.

- Olika former för samverkan mellan tillsynsmyndigheter inom närliggande lagstiftningsområden eller inom ett politikområde kan leda till tydligare och effektivare tillsyn.
- Trots att många kompetenta personer i många myndigheter arbetat länge och intensivt med tillsyn kan man för närvarande inte säga att det finns en etablerad uppfattning om vad som konstituerar "god tillsyn". Synsätt och metoder varierar. Det behövs fortsatt områdesöverskridande utvecklingsarbete innan man kan tala om tillsyn som ett identifierbart styr- och granskningsinstrument på samma sätt som t.ex. revision eller utvärdering.
- Det finns förvånansvärt få exempel på att olika tillsynsmetoder har provats och värderats systematiskt.

6.11.4 Om medborgarnas medverkan i tillsynen

- Redan i dag ger den statliga tillsynen ett stort antal enskilda medborgare möjlighet att hävda sina rättigheter och intressen. Dessa möjligheter har under de senaste årtiondena ökat ytterligare, bl.a. genom ombudsmännen.
- En förutsättning för att den enskilda skall göra sin stämma hörd i form av anmälningar eller andra upplysningar av värde för ansvariga tillsynsmyndigheter är att medborgaren vet om att det finns en tillsynsmyndighet och känner dess uppgifter. Är tillsynsuppdraget tydligt är det lättare att kommunicera med allmänheten. Systemet blir mer genomskinligt. Medborgaren får därmed bättre förutsättningar att bidra till en effektivare tillsyn.
- En öppen redovisning till riksdagen av tillsynens resultat, t.ex. i den form som Riksdagens revisorer har efterlyst, och med åtföljande debatt om tillsynsresultat och prioriteringar, skulle också öka tillsynens synlighet.

6.11.5 Om tillsynsbeslut och sanktioner

- Det finns en tydlig strävan hos de tillsynsmyndigheter utredningen haft kontakt med att avsluta sina tillsynsaktiviteter på ett tydligt och klart värderande sätt. Ett mål bör vara att besluten utformas renodlat – gärna i termer av "rätt eller fel".

- En konsekvens av att många tillsynsmyndigheter blandar metoder och angreppssätt i tillsynen är att också kommentarer av mer legal karaktär blandas med mer kvalitetsorienterade synpunkter i besluten. Ökad tydlighet i statusen hos olika uttalanden skulle bidra till att det alltid skulle stå helt klart för den objektsansvariga vad som är tvingande krav och vad som är icke-bindande synpunkter. Utredningens samlade intryck är likväl att tillsynsbesluten normalt är så pass distinkta att tolkningen av dem inte vållar några avgörande svårigheter för de ansvariga för den tillsedda verksamheten. Men gränsfall förekommer. Det är en viktig rättssäkerhetsfråga att myndighetsbeslut är tydliga.
- Frågan om viten och sanktionsavgifter i tillsynssammanhang bör bli föremål för fortsatt utredning inom ramen för arbetet med en mer samlad lagstiftning om den statliga tillsynen. En ambition bör vara att reducera de problem som är förknippade med fullföljande av vitesföreläggande.

6.11.6 Om tillsynsbeslutens efterlevnad, dess effekter och redovisning

- Ett tillsynsbeslut som innehåller kritiska påpekanden leder i normalfallet till att rättelse sker. Detta gäller även om tillsynsmyndigheten inte förfogar över skarpa sanktionsinstrument.
- Skarpa sanktionsmedel behövs dock där det finns påtagliga intresse motsättningar finns mellan den objektsansvariga och tillsynsmyndigheten. Som en yttersta möjlighet torde de ha betydelse även i andra fall.
- Tillsynsmyndigheter vilka disponerar mindre skarpa sanktionsinstrument betonar värdet av en positiv dialog med företrädarna för tillsynsobjektet.
- Brister i efterlevnad av tillsynsbeslut tillskrivs snarare bristande resurser än bristande vilja (gäller främst vid tillsyn av kommunal verksamhet).
- Samlade effektanalyser av tillsyn låter sig endast svårligen göras. Det finns dock anledning att tillsynsmyndigheter och grupper av sådana söker göra bedömningar av tillsynens påverkan på det samlade läget inom respektive myndighetsområde/sector.

- Regeringens redovisning till riksdagen av resultatet av olika myndigheters tillsynsverksamhet saknas inte men är i allmänhet invävd i redovisningen av utvecklingen i stort inom respektive samhällsområde och allmänt hållen.
- En mer explicit redovisning är önskvärd. En sådan skulle kunna göras i anslutning till budgetpropositionen där en strävan bör vara att inom varje utgiftsområde samla regeringens iakttagelser om tillsynen och dess effekter.

7 Statlig tillsyn – begrepp och roll

Redovisningarna i detta betänkande har visat att statlig tillsyn är ett ofta använt inslag i den svenska samhällstyrningen. Sett i förhållande till omfattningen är dock tillsyn en ganska diffus styrform. Också bland mycket insiktsfulla personer med egen lång erfarenhet av verksamhet i statsförvaltningen och av samhällsstyrning finns olika uttolkningar av tillsynens särskilda karaktär. En förklaring till detta är troligen att olika innebörder lagts in i begreppet inom olika verksamhetsområden. Definitioner, synsätt, lagstiftning, praxis och förhållningssätt har vuxit fram och utvecklats inom respektive område. Någon för hela statsförvaltningen gemensam syn har dock aldrig etablerats. Detta har gjort att tillsyn ännu inte ses som ett styrinstrument med en egen distinkt innebörd såsom fallet är med andra styrinstrument, t.ex. resultatstyrning, revision och utvärdering.

De stora variationsmöjligheterna i tillsynens utformning och tillämpning är säkerligen ibland en tillgång. Instrumentet kan användas flexibelt med möjlighet till stor anpassning till förhållandena i det särskilda fallet. Men samtidigt finns risken att mångfalden i utformningen gör instrumentet svårtillämpat och otydligt för de berörda. Otydligheten – med åtföljande risker för svag genomslagskraft – medför risker;

- för *demokratin*, eftersom tillsyn ofta är ett viktigt sätt för staten att säkerställa att dess beslut genomförs på avsett och likvärdigt sätt,
- för *rätts säkerheten*, eftersom otydligheten riskerar att försvåra
 - för *medborgarna* att påkalla granskning när förväntade förhållanden inte upplevs råda,
 - för *tillsynsorganen* då osäkerhet kan uppstå om i vilken utsträckning de är skyldiga att ingripa,
 - för *objektsansvariga* då att dessa riskerar att lämnas i ovisshet om vilka krav som egentligen riktas mot dem –

en ovisshet som kan leda till onödiga konflikter i relationen till tillsynsorganen, samt

- för *effektiviteten*, eftersom svagt definierade styrsystem gör berörda tillsynsorgan osäkra i sitt uppdrag och måhända maktlösa i fall då fel upptäcks men korrigeringsmedlen är otillräckliga.

För att utveckla en tydligare tillsyn krävs enligt utredningen följande. För det första måste en bestämning ske av tillsynens roll i samhällstyrningen; dess unika "uppdrag" inom varje samhällssektor måste fastläggas. Här kommer vi att anlägga ett medborgarperspektiv på tillsynen; vi förordar att se den som "en garanti för medborgaren". Den närmare innebörden av och konsekvenserna av ett sådant betraktelsesätt kommer vi att utveckla i det följande.

För det andra behöver tillsynens arbetsätt preciseras och ställas i relation till andra metoder, dvs. tillsyn behöver "definieras". Också i denna fråga avser vi att lämna bidrag i detta kapitel.

Varje precisering innebär en avgränsning i förhållande till dagens arrangemang. Vad utredningen här kommer att presentera blir närmast en "idealmodell" för hur tillsyn skulle kunna betraktas i framtiden. Vi kommer därför att avsluta vårt resonemang med att spegla vår avgränsning i relation till dagens förhållanden.

7.1 Tillsynen i en demokratisk samhällsorganisation

Tillsyn är en administrativ process genom vilken offentliga organ vakar över efterlevnaden av demokratiskt fattade beslut. Tillsynen baseras på ett omfattande normsystem vilket omfattar mer än 200 lagar inom förvaltningsrätten. Med stöd av lagarna har regeringen och myndigheter beslutat om kompletterande bestämmelser i form av förordningar och föreskrifter, allmänna råd m.m.

Tillsynens syfte är att skydda medborgarnas gemensamma intressen, särskilt inom områden som omfattar den enskilda individens rättigheter, trygghet och säkerhet samt upprätthållandet av goda livsmiljöer och olika marknadens funktionssätt.

Den statliga tillsynsverksamheten syftar till att övervaka efterlevnaden av offentliga regleringar av förhållanden inom olika samhällssektorer. De normer som styr tillsynen avser att värna rättssäkerhet och effektivitet i verksamheter som är av stor betydelse för medborgarna eller grupper av medborgare.

Genom tillsynen har medborgarna givit offentliga organ en rätt – och en skyldighet – att vid behov ingripa mot förhållanden, handlingar, processer m.m. vilka strider mot medborgarnas intressen som de har reglerats i lag. Tillsynen spelar på detta sätt en viktig roll för medborgarnas förtroende för såväl staten som för andra vitala funktioner i samhället.

Från de tillseddads perspektiv (tillsynsobjekten och dem som är ansvariga för dessa) är tillsynen en garant för att sunda och likvärdiga villkor tillämpas av alla som t.ex. utövar en viss typ av verksamhet. Av detta skäl tilldrar sig tillsynsverksamheterna stort intresse från inte minst många bransch- och intresseorganisationer.

7.2 Tillsyn – ett medel i förvaltningspolitiken

Regeringen har i sitt handlingsprogram "En förvaltning i demokratis tjänst" (Regeringskansliet, Justitiedepartementet, 2000) satt in förvaltningspolitiken i ett sammanhang tillsammans med de grundläggandena samhällsliga värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet:

"Allt arbete i statsförvaltningen skall göras med utgångspunkt i de grundläggande värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet. De krav som demokratin ställer innebär att förvaltningen skall fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdag och regering. Kraven på rättsäkerhet innebär att förvaltningen skall fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda skall ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Kravet på effektivitet innebär att förvaltningen skall åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna och att detta skall ske kostnadseffektivt."

Denna deklaration har enligt utredningen betydelse för den statliga tillsynen på två sätt.

För det första ger den en ram för förståelsen av tillsynens funktion som upprätthållare av kvaliteten och omfattningen av den offentliga verksamhet som statsmakterna beslutat om. Tillsyn skall nämligen enligt vår mening ses som en nyckelfunktion i säkerställandet av att demokratiskt fattade beslut om offentlig verksamhet genomförs enligt intentionerna, med rättsäkerhet och effektivitet som grundläggande kännetecken. Tillsyn är ett av statsmakternas instrument för att förverkliga deklarationens avsikter.

För det andra anger handlingsprogrammets grundsyn viktiga riktlinjer för tillsynsmyndigheternas förhållningssätt till dem som är ansvariga för den tillsedda verksamheten, oavsett om denna bedrivs i offentlig eller privat regi.

Ett demokrati-, rättssäkerhets- och effektivitetsperspektiv på tillsynens roll i samhället anknyter även väl till framväxten av ett allt tydligare rättighetsperspektiv i lagstiftningen, såsom fallet numera är inom exempelvis hälso- och sjukvårdsområdet och socialtjänsten. Denna utveckling syftar med mycket stor tydlighet till att stärka individ- eller medborgarperspektivet. Detta understryks för övrigt också av utvecklingen av andra till tillsynen kompletterande och stödjande funktioner såsom införandet av patientnämnder, ombudsmän och skärpta krav på de anställda att själva anhängiggöra avvikelser från en stipulerad kvalitet (t.ex. "Lex Sarah"). Bland andra reformer, som anknyter till en idéfär enligt vilken tillsyn ses som "en garanti för medborgaren", återfinns vi ett förstärkt försäkringsskydd, t.ex. inom patient- och läkemedelsförsäkringarna.

Utredningens syn på tillsyn anknyter till en tradition enligt vilken enskilda har möjlighet att anmäla missförhållanden och brister i privata företags och myndigheters verksamheter, produkter, tjänster m.m., möjlighet att överklaga myndighetsbeslut och rätt att ta del av allmänna handlingar. Den statliga tillsynen är ett av de medel som gör det möjligt för den enskilda medborgaren att få rättelse. Tillsynen ger på detta sätt enskilda individer möjligheter att hävda sina rättigheter och intressen. På ett mer allmänt plan är utvecklingen kopplad till möjligheterna för den enskilde att få sin sak prövad, bl.a. genom ökade möjligheter till domstolsprövning av myndighetsbeslut och utökade möjligheter till skadestånd.

Genom att betrakta den statliga tillsynen med dessa breda utgångspunkter ges ett fördjupat perspektiv på tillsynens roll. Men risken finns att ett allt för brett perspektiv kan skymma vad som gör tillsyn unikt som förvaltningspolitiskt medel. Vårt synsätt visar att tillsyn är besläktad med och i vissa avseenden nära kopplad till andra grundläggande funktioner i offentlig verksamhet som exempelvis resultatstyrning, revision och annan granskning liksom insatser i syfte att förhindra, uppdaga och beivra brott. Men det finns grundläggande skillnader som vi återkommer till. Innan dess vill vi erinra om att "tillsyn" i tillsynsmyndigheternas dagliga verksamhet ofta är en blandning av verksamheter som rådgivning, tillståndsgivning, information, utvärdering, uppföljning och

kontroll. Gränserna för vad som är tillsyn och närliggande verksamhet är med dagens ordning sällan klara. Ett viktigt led för att öka tydlighet och effektivitet i den statliga tillsynen är därför att närmare precisera dess unika roll i samhällsorganisationen och förvaltningspolitiken. Vi ägnar nästa avsnitt åt denna fråga.

7.3 Statlig tillsyn som system för granskning – vissa grundläggande utgångspunkter

Redogörelserna av den nuvarande statliga tillsynen har visat på behovet av att skapa en mer enhetlig bild av vad som menas med "statlig tillsyn". Att utveckla en "definition" och ett synsätt har därmed av utredningen setts som en nyckeluppgift. Också tidigare utredningar har vid upprepade tillfällen framhållit problemen med att tillsynsbegreppet är oklart och används med olika betydelser i olika sammanhang. Dessa förhållanden medför en rad problem, bl.a. oklara föreställningar hos allmänheten om vad man kan vänta av en tillsynsmyndighet.

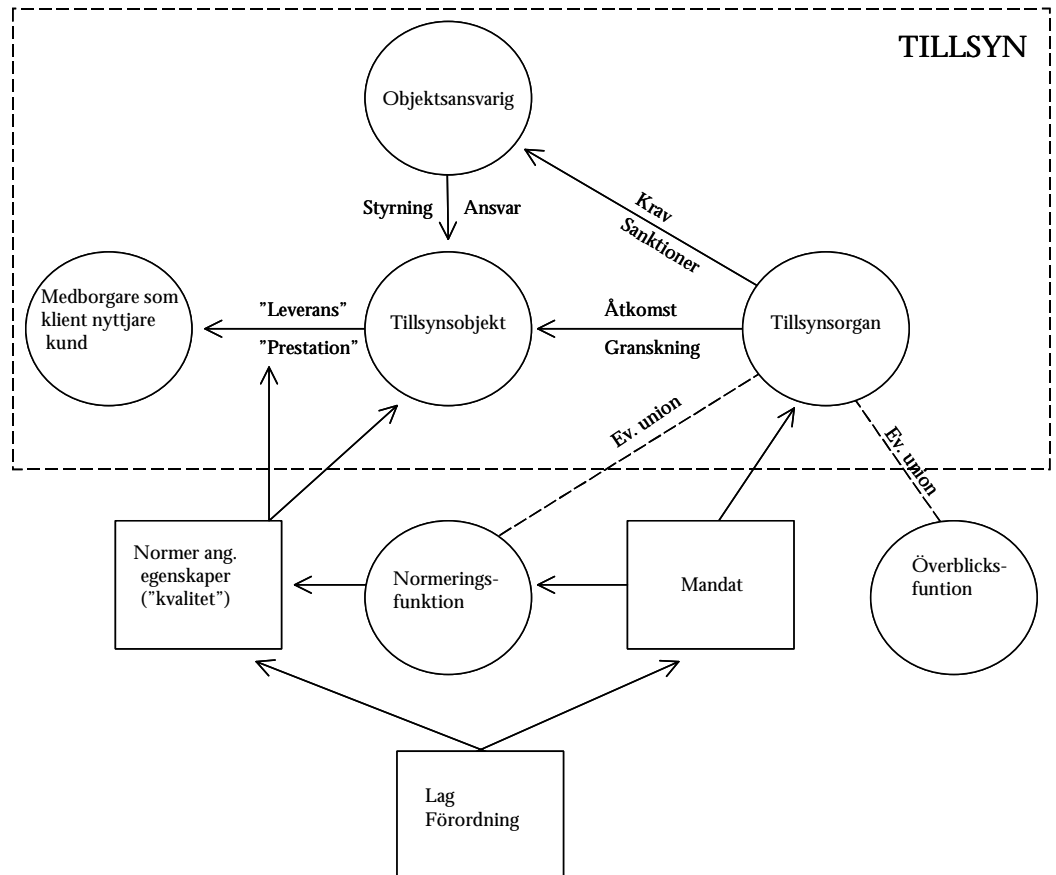
I flera tidigare utredningar förekommer olika försök att definiera begreppet statlig tillsyn. En allmän svaghet i dessa försök är att de antingen blir alltför generella i den meningen att de genom sin avgränsning kommer att innefatta verksamheter/processer som i vanligt tal knappast etiketteras tillsyn. En i ett tidigare sammanhang föreslagen definition som "kontroll av att lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter efterlevs", innefattar ju bl.a. skattekontroll och polisiär verksamhet, vilka inte normalt torde ses som tillsyn.

En definition måste vara generellt tillämplig, dvs. kunna användas inom många olika samhällssektorer, och relatera till andra medel och styrformer som – låt vara med ofta snarlika syften – inrättats av statsmakterna för att skapa effektivitet i samhällsorganisationen.

En precisering av tillsynsbegreppet och en bestämning av den statliga tillsynens innebörd kan knappast uttryckas genom en enkel lexikalisk definition. En bättre gemensam förståelse av bör enligt utredningen utgå från bestämningar av ett antal förhållanden och villkor vilka tillsammans konstituerar ett tillsynssystem. Även detta är problematiskt eftersom en sådan ansats måste grundas på en föreställning om tillsynens funktion i en samhällsorganisation. Följande resonemang grundas på föreställningen att tillsyn är ett

system (här i betydelsen strukturerad kombination av regler, organisation och processer) som staten tillsakat för att tillförsäkra medborgarna att förhållandena inom ett visst samhällsområde uppfyller ställda krav.

Med denna ansats vill utredningen föreslå att tillsyn ses som ett system vilket innefattar nedan angivna element och relationer.



Elementen är:

- En *medborgare* eller en grupp av medborgare, vilken/vilka är berörd/berörda av de företeelser (verksamheter, produkter eller anläggningar) vilkas egenskaper skall uppfylla normer som är fastställda av staten och som är av betydelse för medborgarnas väl och ve i förbindelsen med dessa företeelser.

- Ett *tillsynsobjekt*, som är de verksamheter, produkter eller anläggningar, dvs. de enheter som är föremålet för och bedöms enligt de av staten fastställda normerna.
- En *objektsansvarig*, som är den fysiska eller juridiska person som är ansvarig för att ett tillsynsobjekt uppfyller statens krav.
- Ett *tillsynsorgan*, som är den myndighet eller ett annat organ vilket på statens uppdrag har ansvaret att granska huruvida tillsynsobjektet uppfyller ställda krav och i direkt kommunikation med den objektsansvariga klargör om detta är fallet eller ej.

Som grund för detta synsätt ligger alltså antagandet att tillsyn som samhällsstyrande system är användbart i situationer där staten garanterat medborgarna att vissa förhållanden (verksamheter eller fysiska fenomen) skall nå upp till en viss standard. Dessa "garantier" eller utfästelser har formen av statsmaktsbeslut, i princip lag. Tillsyn ses därmed som ett instrument för att inrikta en viss verksamhet – privat eller offentlig – så att den tillgodoser de rättmätiga krav som en medborgare ställer enligt de utfästelser som "lovats" honom eller henne i lag.

I detta resonemang ser utredningen medborgaren som mottagare av vissa angivna former av leveranser eller prestationer (positiva eller uteblivna negativa). Tillsyn är därmed inte aktuellt i sammanhang där medborgaren uppträder som exempelvis politisk varelse, part i civila avtalsrelationer eller skattebetalare.

Låt oss ta några exempel för att klargöra resonemanget.

Som mottagare av privata eller offentliga tjänster kan medborgaren vara *klient* hos en advokat, *patient* inom sjukvården, *elev* i skolan eller *boende* inom äldreomsorgen.

Som *nyttjare* kan medborgaren vara en användare av kollektiva resurser såsom natur, luft och vatten, dvs. medborgaren är här en rättmätig kravställare på en god livsmiljö i dess vidaste mening, eller som arbetstagare i förhållande till arbetsmiljön.

I vissa fall ställer lagstiftningen krav på leverantörer av produkter eller tjänster vilka går utöver den normala kund-leverantörsrelationen. Som *kund* har medborgaren givits särskilt skydd bl.a. i fråga om produktsäkerhet eller där balansen i relationen anses vara till kundens nackdel (t.ex. som bankkund, vid köp av paketresor eller vid anlitanande av en fastighetsmäklare).

Så långt de fyra elementen i ett tillsynssystem. Nu till de från definitionssynpunkt avgörande relationerna mellan dessa. I ett tillsynssystem finns tre grundläggande relationer.

7.3.1 Relationen tillsynsobjekt – objektsansvarig

Den första relationen finns mellan tillsynsobjektet och den för detta ansvariga, dvs. den objektsansvariga. Det betyder, som nämnts, att en fysisk eller juridisk person har ansvar för att tillsynsobjektet uppfyller de krav som är reglerade i de fastställda normerna. Vi menar att detta ansvarsförhållande är en del av begreppet tillsyn. Tillsyn kan därmed inte avse förhållanden där det saknas en objektsansvarig vilken förutsätts kunna styra tillsynsobjektet. Krav på insatser genom ett tillsynsbeslut för att åtgärda brister hos tillsynsobjektet kan därmed alltid riktas mot en identifierad eller identifierbar ansvarig/adressat. I vissa fall sammanfaller tillsynsobjekt och objektsansvarig. Det gäller exempelvis legitimerad personal inom sjukvården.

7.3.2 Relationen medborgaren – tillsynsobjektet

Den andra relationen avser de krav som medborgaren enligt lagen kan ställa på tillsynsobjektet. Relationen kännetecknas av att medborgaren har rätt att förvänta sig att tillsynsobjektet skall uppfylla statens preciserade krav och att tillsynsobjektet "levererar" de varor och tjänster eller på annat sätt infriar uppställda krav. Det är staten som fastställer de normer, dvs. de krav eller villkor rörande tillsynsobjektet, vilka skall uppfyllas och vilka är grunden för tillsynen. Men det är medborgaren (som klient, nyttjare, kund osv.) som är den primära intressenten, den som är mest direkt berörd av att tillsynsobjektet uppfyller fastställda krav. Annorlunda uttryckt kan man lägga fast att det i varje tillsynssituation finns en relation mellan medborgaren (identifierad som individ eller grupp) och tillsynsobjektet. Däremot finns det inte i ett tillsynssystem någon direkt relation mellan medborgaren och den objektsansvariga, något som – bland annat – visar på skillnaden mellan tillsyn och överklaganden eller skadestånd som påverkansformer.

Relationen mellan medborgaren och tillsynsobjektet är avgränsad i tid och rum. Det gäller i en viss given situation, t.ex. som patient under ett sjukhusbesök, som badande i en sjö eller som användare av en viss elektrisk apparat, som medborgarens förväntningar på tillsynsobjektet kommer till uttryck. Tiden kan visserligen vara lång; som boende på en viss ort ställer man t.ex. under hela sin vistelse krav på att en miljöfarlig verksamhet skall

uppfylla gällande miljöregler. På motsvarande sätt har man som anställd krav på sin arbetsmiljö under hela sin anställningstid.

7.3.3 Relationen tillsynsorgan – tillsynsobjekt/objektsansvarig

Den tredje relationen – vilken är den egentliga tillsynsrelationen – föreligger mellan ett ansvarigt tillsynsorgan och tillsynsobjekt/objektsansvarig. Denna relation kännetecknas särskilt av följande förhållanden.

Tillsynsorganet har i förhållande till tillsynsobjekt/objektsansvariga ett mandat, ytterst grundat på lag men därutöver ofta preciserat i andra bestämmelser, t.ex. i en myndighetsinstruktion eller ett regleringsbrev. Mandatet anger inom vilka områden tillsynsorganet skall granska tillsynsobjektet. Mandatet innebär att tillsynsorganet får och skall granska tillsynsobjektet och på grundval av granskningen fatta beslut, riktat till den objektsansvariga, avseende utformningen av tillsynsobjektet. Mandatet anger vilka tvångsmedel (sanktioner) som tillsynsorganet förfogar över i förhållande till tillsynsobjekt och objektsansvarig. Dessa tvångsmedel kan avse såväl möjligheten att granska tillsynsobjektet (tillträde till lokaler m.m.) som beskaffenheten hos detta (t.ex. stänga verksamhet, vitesföreläggande om ändring av förhållandena eller egenkaperna hos tillsynsobjektet).

I det nu sagda ligger att tillsynsorganet har en mycket hög grad av oberoende i förhållande till tillsynsobjekt och objektsansvariga.

När det gäller kommunala organs tillsyn över verksamhet m.m. vilken bedrivs av kommunen själv anges i kommunallagen att tillsyns- och verksamhetsansvar skall ligga på olika nämnder. Inom statsförvaltningen är frågan om tillsynens oberoende främst aktuell inom de s.k. trafikverken där tillsynsorganen (Järnvägsinspektionen, Luftfartsinspektionen och Sjöfartsinspektionen) är organisatoriskt kopplade till respektive sektormyndighet (Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket) vilka också är viktiga tillsynsobjekt. Frågan om tillsynen över polis- och åklagarväsendena är för närvarande föremål för utredning.

Enligt utredningens mening är frågan om tillsynens organisatoriska oberoende av central betydelse med hänsyn till de rätts-säkerhets- och medborgaraspekter på den statliga tillsynen som tidigare redovisats.

Kärnan i en tillsynsrelation är alltså rätten för ett tillsynsorgan att självständigt granska ett tillsynsobjekt och att rikta krav på den för tillsynsobjektet ansvarige. Men uppdraget till tillsynsorganet begränsas inte till en möjlighet att enligt eget skön ingripa om förhållandena så skulle motivera. I tillsynsuppdraget ligger ett ansvar för att tillsynen faktiskt kommer till stånd. Det innehåller en skyldighet att följa förhållandena inom tillsynsområdet, att självständigt ingripa då förhållandena så påkallar och att därvid använda sådana metoder att granskningen ger relevanta och opartiska resultat. I ansvaret ligger också att besluta om de sanktioner som anvisats av statsmakterna för situationer då tillsynsobjekten inte uppfyller ställda krav.

Ett och samma tillsynsobjekt kan självfallet ha flera olika tillsynsrelationer men då till olika tillsynsorgan. Exempelvis är en skola föremål såväl för Statens skolverks som för Arbetsmiljöverkets tillsyn, liksom för en rad andra tillsynsorgan.

Tillsynsrelationen är därför i princip bestämd till att avse ett antal (mer eller mindre) preciserade aspekter hos tillsynsobjektet. Det finns olika former för att precisera dessa aspekter; de yttre ramarna är dock givna genom lagstiftningen för det aktuella området. (Ett exempel får illustrera: Luftfartslagen anger att tillsynen över luftfartyg skall avse de båda aspekterna "luftvärdighet" och "miljövårdighet" vilka sedan preciseras av Luftfartsinspektionen.) Som princip får anses gälla att tillsynsorganet beslutar om de kriterier som skall användas för att avgöra om de fastställda normerna följs eller ej. Man kan säga att tillsynsorganets kriterier är en operationalisering av den lagstiftning och de övriga fastställda normer vilka utgör grunden för tillsynen.

Relationen mellan tillsynsorgan och objektsansvarig är offentlig och i princip känd såväl vad gäller mandatets utsträckning som de fastställda normernas innehåll, dvs. de krav som den objektsansvarige är ålagd att följa i utformningen av tillsynsobjektet. Relationen kännetecknas vidare av att den är kontinuerlig, inte ad hoc. På det sättet skiljer den sig från vissa andra former av granskning, exempelvis sådana kommissioner som inrättas efter vissa händelser. Relationen gäller på samma sätt i förhållande till alla tillsynsobjekt inom området. Därmed är den också i princip förutsägbar – alla objektsansvariga vet vilka krav som riktas mot deras tillsynsobjekt och vilket organ det är som ställer dessa krav.

Tillsynsorganets ställningstagande om tillsynsobjektet har formen av ett beslut ställt till den objektsansvariga. I idealfallet tar

tillsynsorganet i detta beslut entydigt ställning i frågan om tillsynsobjektet uppfyller fastställda krav eller ej. Beslutet är i princip "binärt" – ja eller nej; rätt eller fel.

Tillsynsrelationen bör grundas på lag. Det kommer till uttryck på åtminstone tre sätt.

För det första är tillsynsorganets mandat givet i lag i form av ett uppdrag till en viss myndighet eller annat organ, och därutöver vanligen närmare preciserat i andra bestämmelser eller uttalanden.

För det andra är inriktningen, dvs. valet av de aspekter som tillsynen avser och som ligger till grund för granskningen av tillsynsobjektet, angivna i lag och (ofta i) kompletterande bestämmelser.

För det tredje kan de kriterier mot vilka tillsynsobjektet värderas härledas till lag. Vanligen är dessa kriterier ett resultat av en process med utfyllande normerande beslut där mandatet för denna normering ges i lag.

7.4 Tillsynens normerande komplement

Ett system som innehåller de karaktärsdrag vi beskrivit i avsnitt 7.3 kan betecknas som "tillsyn". Å andra sidan; system som idag benämns "tillsyn" men som inte motsvarar denna beskrivning, bör inte fortsättningsvis benämnas tillsyn (må sedan vara att de kan ha väl så stor samhälls angelägenhet).

Vad nu sagts är nödvändiga och tillräckliga egenskaper för att definiera ett tillsynssystem. Men det hindrar inte att ett tillsynsorgan ofta har ytterligare, kompletterande uppdrag, vilket utredningen tidigare behandlat i avsnitt 5.3. Vanligast är ett uppdrag att svara för normering av de förhållanden hos tillsynsobjektet vilka skall vara föremål för granskning. Bakom detta ligger förstås det förhållandet att den bestämning av de aspekter som föreskrivs i lag ofta är ganska allmänt formulerade. Kompletterande normer kan då behöva fastställas som grund för granskningen av det enskilda fallet. I andra fall kan tillsynslagen dock anses vara tillräckligt styrande och ytterligare normering är då inte behövlig.

Kompletterande normer kan vara ett resultat av ett formellt uppdrag till en myndighet att utfärda föreskrifter eller allmänna råd. I andra fall har tillsynsorganet uppdrag att utfärda tillstånd till en objektsansvarig att bedriva en viss verksamhet eller motsvarande. Tillståndet kan då innehålla de särskilda krav som skall

gälla för det enskilda tillsynsobjektet. Uppgifter av denna art kan vi kalla tillsynsorganets normeringsuppdrag.

Ett tillsynsorgans normeringsuppdrag kan beskrivas i två avseenden. Det kan vara generellt i förhållande till alla aktuella tillsynsobjekt eller specifikt i förhållande till enskilda objekt. Det kan därutöver vara "hårt" i den meningen att den binder den objektsansvarige i hans eller hennes utformning av egenskaperna hos tillsynsobjektet. Eller så kan det vara "mjukt" i den meningen att normeringen (t.ex. i form av ett allmänt råd) inte är bindande för den objektsansvariga. Den mjuka normeringen kan inte ligga till grund för beslut i frågan huruvida ett tillsynsobjekt motsvarar de uppställda kraven. En annan form av mjuk "normering" består i att tillsynsorganet gör uttolkningar av lagens tillämpning eller på annat sätt ger råd i enskilda fall i underhandskontakt med den objektsansvarige. Sådan styrning är ofta problematisk eftersom den kan skapa rollproblem och i värsta fall rubba förutsättningarna för en oberoende tillsyn. I vissa sammanhang benämns den därför "grå normering".

Möjliga former av kompletterande normerande uppgifter i ett tillsynsuppdrag kan därför sammanfattas i följande matris.

		Normeringens karaktär	
		<i>Hård</i>	<i>Mjuk</i>
Normeringens räckvidd	<i>Generell</i>	Föreskrifter	Allmänna råd, handböcker
	<i>Specifik</i>	Tillstånd, auktorisation	Råd i enskilda fall, "tips" i samband med granskning

Det synsätt som redovisats här baseras på antagandet att tillsyn är en granskningsform där ett tillsynsobjekt bedöms enligt normer som ytterst grundas på lag. Lagbestämmelserna kan ha kompletterats av tillsynsorganet eller av andra organ med ett i lag givet uppdrag. Tillsyn är därmed en fråga om "rätt eller fel", dvs. ett svar på frågan om ett tillsynsobjekt uppfyller uppställda krav, snarare än om tillsynsobjektet i en allmän bedömning är "bra eller dåligt". En komplikation i detta sammanhang är dock att vissa lagar definierar kraven på tillsynsobjektet i termer som mer ansluter till det senare begreppsparet. Det gäller exempelvis socialtjänstlagen där det yttersta måttet på "rätt eller fel" är lagens krav att insatser inom socialtjänsten skall vara av "god kvalitet". Den närmare preciseringen av vad som är "god vård", vilket kan ske genom komplet-

terande normering, blir därmed avgörande för vad som är "rätt värd". På så sätt blir sambandet mellan tillsynens granskande och dess komplementära normerande funktion särskilt betydelsefullt.

Därutöver gäller att tillsyn aldrig är resursrelaterad. Värderingen av tillståndet i ett tillsynsobjekt kan inte relativiseras med avseende på tillgängliga resurser (som fallet kan vara i en utvärdering eller en resultatanalys). Ett tillsynsobjekt bedöms mot de fastställda normerna, blott dessa och inget annat. Detta accentuerar ytterligare betydelsen av frågan om vad som inom det särskilda tillsynsområdet skall anses vara "de fastställda normerna".

7.5 Tillsynens överblickande komplement

Ett tillsynsuppdrag kan enligt utredningens mening kompletteras med ytterligare en uppgift, nämligen att skapa överblick över förhållandena inom det samhällsområde där organet har ett tillsynsansvar. Inte sällan har denna överblickande uppgift ett vidare perspektiv än de aspekter som innefattas i det primära tillsynsuppdraget. Vanligen formulerar regeringen ett överblicksuppdrag till en myndighet som att "följa utvecklingen inom x-området", "att bevaka frågor som angår..." eller "att följa upp och utvärdera effekterna av...".

Dessa förhållanden kan illustreras med fallet Statens skolverk. Tillsynsuppdraget för verket avser främst vissa formella aspekter och innebär granskning av att vissa, i författningar krävda, dokument, beslut, planer och åtgärdsprogram, faktiskt existerar. Tillsynen kan också avse mer specifika förhållanden som resursfördelningen avseende elever med behov av särskilt stöd eller arbetet mot mobbning. Tillsynen behandlar, som framhållits bl.a. av RRV i dess nyligen genomförda granskning, däremot inte undervisningens kvalitet i enskilda skolor eller enskilda ämnen eller om undervisningen följer läro- och kursplanernas kvantitativa normer. Genom andra av regeringen givna uppdrag har Statens skolverk dock ett ansvar för att skapa en bild ("överblick") av andra aspekter på förhållandena i den svenska skolan än de som ingår i tillsynsuppdraget. Dessa gäller bl.a. kvaliteten i undervisningen.

Ett överblicksuppdrag innefattar att samla in och analysera information om ett samhällsområde, vilket kan motsvara eller vara en del av ett politikområde. I kapitel 6 har vi beskrivit hur överblickskunskap används i planeringen av tillsynen. Överblicken ger

en allmän bild av förhållandena, i kvantitativa och kvalitativa termer, och av utvecklingstendenser. På samma sätt som överblicken skapar underlag för planering och genomförande av tillsynen levererar tillsynen i sig kunskapsunderlag för överblicken. På så sätt finns det en relation mellan tillsyn och överblick. Överblicksuppdraget avviker dock i flera principiella avseenden från tillsynsuppdraget.

För det första avser ett överblicksuppdrag att skapa ett underlag för en allmän bedömning, som kan vara vidare än de aspekter vilka framgår av normeringen av tillsynsobjektet. Eftersom de bedömningsgrunder som används vid beskrivningen av förhållandena inom det aktuella verksamhetsområdet (dvs. överblicken) inte är bundna till lagstiftningens tillsynsaspekter (utan är resultat av en lämplighetsbedömning som inte behöver ha sin grund i lag) så blir resultatet av överblicken närmast en värderande analys av situationen. Det blir med andra ord mer en fråga huruvida denna situation är ”bra eller dålig” än om den är ”rätt eller fel” enligt de fastställda normerna för tillsynsobjektet.

För det andra skiljer sig överblicksuppdraget i sin samhälleliga funktion. Överblicken avser ett aggregat av tillsynsobjekt (t.ex. miljöfarlig verksamhet eller kommunernas socialtjänst) medan tillsynen avser specifika objekt. Överblicken, delvis baserad på information från tillsynen, och anslutande analys, kan som nämnts användas som underlag för tillsynsplanering, men också till förändring av regelverket eller en förändring av organisation och resurser inom området. Resultatet av överblicken kan därför ha en ur ett politiskt, dynamiskt perspektiv väl så viktig samhällsfunktion som tillsynen.

För det tredje är maktrelationen mellan tillsynsorgan och tillsynsobjekt/objektsansvarig annorlunda. Som tidigare framhållits avser denna relation i fallet tillsyn två principiellt olika frågor, dels frågan om rätten till åtkomst av information om tillsynsobjektet, dels frågan om rätten att kräva förändringar i tillsynsobjektet då detta inte uppfyller ställda krav. I fallet överblick är bara den första frågan aktuell. Det normala lär dock vara att överblicksorganet inte behöver några särskilda mandat för att få tillgång till relevant information. Ett uppdrag från regeringen till den aktuella myndigheten eller organet torde i de flesta fall vara tillräckligt för att de objektsansvariga skall lämna den information som behövs för överblicksuppdraget.

Det endast indirekta sambandet mellan tillsyn och överblick gör att ansvar för överblick långt ifrån alltid är samorganiserat med ett tillsynsuppdrag. Det finns alltså såväl myndigheter med tillsynsuppdrag kopplade till ett närliggande överblicksuppdrag som exempel på tillsynsmyndigheter utan ansvar att skapa och redovisa överblick över sitt verksamhetsområde, liksom det finns myndigheter med överblicksuppdrag utan något samband med tillsyn.

7.6 Utredningens avgränsning av tillsynsbegreppet i förhållande till verklighetens tillsynsuppdrag

Tillsyn är i sin idealform ett förvaltningspolitiskt instrument som innebär att ett tillsynsorgan, som har sitt uppdrag givet i lag, granskar ett tillsynsobjekt och genom ett tydligt beslut avgör om tillsynsobjektet uppfyller de krav som en viss lag anger. I vissa fall har tillsynsorganet eller något annat organ behörighet att formulera och fastställa normer som preciserar lagstiftningens krav. Ansvaret för att kraven uppfylls finns reglerat i lag och åvilar en juridisk eller fysisk person, den objektsansvarige. Tillsyn tillämpas företrädesvis i sammanhang där lagstiftningen ger uttryck för en utfästelse att vissa särskilda villkor eller förhållanden skall råda i tillsynsobjektets relation till en enskild medborgare eller grupper av medborgare.

Utredningens tidigare redovisning av användningen av begreppet tillsyn och tillsynsorganens uppdrag visar en mycket blandad bild. Denna bild kan nu relateras till utredningens mer begreppsrenodlande betraktelsesätt där tillsyn i en mer avgränsad mening ställts i relation till funktionerna normering och överblick.

I många regleringar av tillsynsmyndigheternas uppdrag förekommer inslag av alla tre funktionerna. Alla kombinationer förekommer; ibland kan de olika funktionerna t.o.m. vara inskrivna i samma lagparagraf utan något närmare klargörande om de olika funktionernas relativa betydelse eller vikt. Därmed ges inte någon vägledning vid eventuella målkonflikter.

Inte sällan är tillsynens granskande kärnfunktion organisatoriskt lokaliserad till samma myndighet som de båda kompletterande funktionerna normering och överblick. Det råder ibland en viss oklarhet och en osäkerhet om detta organisatoriska samband är rationellt eller ej. Vi tror att det mycket väl kan vara rationellt med ett sådant samband. Men vi tror att de begreppsmässiga oklarheterna leder till effektivitetsförluster. Väsentliga förenklingar i

den närmare utformningen av många myndigheters tillsynsuppdrag och väsentligt mindre vanda skulle sannolikt prägla "Tillsyns-sverige" om statsmakterna eftersträvat en större begreppsmässig tydlighet i formuleringen av uppdragen till sina tillsynsmyndigheter.

Problemen med denna otydlighet sammanhänger dock inte bara med att tre skilda förvaltningspolitiska eller administrativa processer kommit att infogas under den gemensamma etiketten "tillsyn". Vi har tidigare i kapitel 6 behandlat att det inte sällan förekommer att uppdraget till ett tillsynsorgan påbjuder att dess tillsyn skall vara såväl förebyggande som granskande. Bakom detta kan man urskilja en ambition hos uppdragsgivaren, dvs. statsmakterna, att tillsynsorganet skall lägga upp sin verksamhet så, att det främjar en positiv utveckling av det aktuella samhällsområdet. Formuleringar av detta slag torde vara tillkomna för att söka förhindra en tillsyn som är repressiv och felsökande.

Förebyggande och främjande insatser är självfallet angelägna och kan vara ett viktigt komplement till granskning. Det problematiska är inte inriktningen utan att det blir förvillande om ordet tillsyn används alltför extensivt. Om man – som vi förordar – avgränsar tillsyn till granskning så sker den definitionsmässigt i efterhand (om än löpande) och syftar till att kontrollera att regler har följts. En konsekvens är att begrepp som "förebyggande tillsyn" inte bör användas. Istället bör funktionella etiketter, som "rådgivning", "information" eller "utvecklingsstöd", användas om det är dessa former av insatser som avses.

Men inte heller all granskning som i dag benämns tillsyn uppfyller utredningens preciserade tillsynsbegrepp. Utredningen har exempelvis under sitt kartläggningsarbete noterat att den kontroll av EU:s jordbruksstöd som görs av Statens jordbruksverk och länsstyrelserna brukar kallas tillsyn. Utredningen menar att dessa, och liknande, former av kontroll heller inte bör benämnas tillsyn. Med utgångspunkt i utredningens modell kan nämligen sägas att tillsynsobjektet i detta sammanhang inte möter någon medborgare (som klient, nyttjare, kund osv.).

En uppstramning i användningen av begreppet tillsyn behöver dock inte innebära att tillsynens syften ändras. Inom ramen för en granskningsinriktad tillsyn kan metoder och förhållningssätt utvecklas som rent av bättre stödjer lagstiftarens långsiktiga ambition att effekterna av tillsynen skall bli framtidsytande och förbättrande, stödjande och inte straffande. Om tillsynsbegreppet

avgränsas och görs mer enhetligt över sektorsgränserna ökar nämligen möjligheterna att utveckla tillsynen som profession och därmed skänka den större respekt och legitimitet. En förutsättning för detta är att tillsynens formella status i förhållande till uppdragsgivare och tillsynsobjekt samt mellan tillsynsorgan är helt klar.

Att bättre definiera begreppen leder dock inte till att de funktioner som idag betecknas "tillsyn", men som inte ryms inom vår uppstramade definition, inte skall utföras. De kan fortsätta men under andra beteckningar. De faktiska, nu förekommande uppgifterna för en tillsynsmyndighet, kan bevaras och rent av stärkas inom en tydligare begreppsram eftersom denna kan ge bättre förutsättningar för en generell metodutveckling och därmed till en konstruktiv dialog mellan tillsynsorgan och objektsansvariga.

Den "teori" eller begreppsapparat som vi presenterat kan vara ett hjälpmedel i en förfinad strukturering av tillsynsuppdragen och andra närliggande uppdrag till tillsynsorganen. På sikt menar vi att tillsyn (som term) bör begränsas till att avse sådan granskning som vi beskrivit i avsnitt 7.3. Endast en myndighet med ett sådant, av regeringen givet – och på en särskild lag grundat – uppdrag, kan kallas tillsynsmyndighet. Vi menar vidare att en tillsynsmyndighet med fördel normalt kan anförtros de kompletterande uppgifter som vi här beskrivit, dvs. att svara för viss "tillsynsrelevant" normering och svara för analyserande överblickar/översikter av tillståndet i den tillsedda sektorn. De tre funktionerna tillsyn (granskning), normering och överblick bör tydligt anges och särskiljas i lagstiftningen samt i regeringens instruktioner och regleringsbrev för de statliga tillsynsmyndigheterna.

Vad som nu sagts är främst en begreppsmässig aspekt på tydlighet med särskild betoning på de tre funktionerna granskning, normering och överblick. En principiell och grundläggande fråga av mer materiellt slag kvarstår även efter det att en klar bestämning av begreppen lagts fast.

7.7 Nomeringsuppdragets utsträckning

Tillsyn enligt lag förutsätter tydliga kriterier för att kunna avgöra om fastställda normer är uppfyllda eller inte. I vår tillsynsdefinition menar vi att ett krav för att använda ordet tillsyn är att tillsynsmyndigheten har sitt uppdrag grundat i en särskild lag. I lag bör

också anges de aspekter som tillsynsobjektet skall värderas mot, eller åtminstone ges en grund för en precisering eller operationalisering av dessa. Uppdraget att förfina, utveckla eller precisera dessa grundläggande lagbestämmelser – vad vi kallat normering – skall också finnas angivet i lag. Det innebär att det finns ett nära samband mellan tillsynsmakten och normeringsmakten. Ofta är det dock oklart, sett från en objektsansvarigs synpunkt, hur långt tillsynsmyndighetens utfyllande normerande makt sträcker sig. Detta gäller inte minst i förhållande till kommuner och landsting där det ofta finns en uppfattning att lagstiftaren medvetet lämnat ett handlingsutrymme för de berörda att närmare utforma – den i och för sig genom statliga regler bestämda – verksamheten.

Man kan med visst fog säga att allmänt hållna lagregler, som utformats så för att lämna utrymme för lokal anpassning, kan utgöra ett principiellt hinder för statens tillsyn genom att de normer, som fastställts för verksamheten, inte har en sådan precision att de med trovärdighet kan ligga till grund för uttalanden huruvida kraven är uppfyllda eller ej. Dilemmat är alltså: Staten vill genom allmänna lagregler skapa förutsättningar för lokal anpassning, men utan preciserade fastställda normer blir det svårt att värdera den nationella likvärdighet som ofta är förutsättningen för kombinationen av generellt hållna rambestämmelser och en förväntat effektiv tillsyn.

I korthet: Hur skall man kunna skapa en balans mellan en effektiv tillsyn – med inriktning på likvärdighet i väsentliga samhälleliga funktioner – och ett generöst utrymme för den objektsansvariga att själv utforma tillsynsobjektet? Detta gäller särskilt då kommuner och landsting har anförtrots ansvaret för den reglerade verksamheten. Här kan man konstatera att två demokratiska idéströmningar möts. En som anger att alla medborgare skall ha samma rätt till vissa grundläggande funktioner som en god skola eller god vård. Detta implicerar någon form av fastställda normer för att avgöra om denna likvärdighet föreligger eller ej. Mot detta står en annan tradition som anger att den kommunala självstyrelsen skall ges ett meningsfullt utrymme för beslutsfattande om och lokal anpassning av verksamheten. Självfallet innebär en långtgående föreskriftsreglering (eller annan statlig normering) en begränsning av utrymmet för kommunala verksamhetsbeslut.

Huvudfaran för att lösa denna målkonflikt måste vara ökad tydlighet om gränserna för det statliga normeringsansvaret och en

effektiv dialog mellan objektsansvariga och tillsynsorgan om vad som skall ligga till grund för tillsynen.

Frågan om normeringsuppdragets karaktär har relevans även utanför relationen mellan stat och kommuner/landsting eftersom det också i andra fall kan vara svårt att precisera kriterierna för vad som är "rätt eller fel" i det generella fallet. En följd av utredningens synsätt kan i sådana fall bli att statsmakterna bör överväga andra arrangemang än tillsyn för att förverkliga de intressen man värnar. En dialog utifrån det överblicksuppdrag vilket beskrivits i avsnitt 7.5 kan, såväl i relationen mellan stat och kommuner/landsting som utanför denna, vara ett för staten mer verkningsfullt styrmedel.

7.8 Tillsynens relation till andra instrument i samhällsstyrningen

Vi har nu avgränsat begreppet tillsyn, relaterat det till ett två närliggande funktioner och angett de viktigaste frågeställningar som uppkommer med den föreslagna avgränsningen. Det finns avslutningsvis anledning att se hur tillsyn i den nu angivna betydelsen ansluter till andra begrepp vilka, liksom tillsyn, avser att tillförsäkra effektiva och relevanta förhållanden. De funktioner vi kommer att behandla har det gemensamt att de inrymmer vissa moment av granskning och kontroll, dvs. att i efterhand fastställa om en viss verksamhet uppfyller ställda krav. Resultatstyrning, utvärdering, uppföljning och revision kommer att ställas i relation till tillsyn. Till saken hör att dessa begrepp i sig står i ett komplext förhållande till varandra. Utvärdering är ju som exempel ofta ett viktigt inslag i resultatstyrning. Men det faller utanför vårt intresse här att närmare behandla dessa kopplingar. Beskrivningen här har bara som syfte att positionera tillsyn.

Avslutningsvis beskriver utredningen ett antal viktiga samhällsfunktioner vilka har det gemensamma syftet att, liksom den statliga tillsynen, stärka individens/medborgarens rättigheter och skydd.

7.8.1 Den statliga tillsynens förhållande till annan granskning

Resultatstyrning uppvisar likheter med tillsyn men också viktiga skillnader. Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) är resultatstyrning ett styrsystem som innebär att mål anges, att resultatet följs upp och utvärderas samt att bedömningar görs beträffande vilka åtgärder för bibehållen eller förbättrad måluppfyllelse som behöver vidtas. Grunden för resultatstyrningen är alltså formulerade mål mot vilka resultaten skall bedömas. Målen är ytterst en fråga för den löpande politiska processen, där budgetprocessen har en central roll. Här finns en viktig skillnad mot tillsynen vilken utgår från regler grundade på lagstiftning. Lagstiftningen kan visserligen också innehålla mål men dessa är inte lika öppna för förändring på samma sätt som i resultatstyrningen. I resultatstyrningsprocessen formuleras dessutom mål i perspektivet av förväntningar/krav från en samhällsnivå till en annan vilket skiljer den från den typiska tillsynslagstiftningen vilken relaterar till medborgarna i form av (uttalade eller tänkta) utfästelser till dessa. En annan viktig skillnad är att (mål- och) resultatstyrning fäster stort avseende vid de resurser som anvisats för att uppnå resultaten. Tillsynen är "resursblind", ett tillsynsbeslut beaktar inte om resurserna för att nå de fastställda utfästelserna är tillräckliga eller ej. Brister hos ett tillsynsobjekt kan aldrig med legitimitet ursäktas eller relativiseras med hänvisning till bristande resurser.

Utvärdering är också besläktat med tillsyn såtillvida att det är en form av efterhandsanalys. Men här finns en viktig skillnad. Då kriterierna vid tillsyn kan hänföras till lag är de inte valbara i bedömningstillfället. Kriterierna kan visserligen vara väsentligt mer preciserade än vad som anges i den grundläggande relevanta lagstiftningen men de kan aldrig vara orelaterade till denna. I en typisk utvärdering är valet av kriterier en viktig del av själva utvärderingens uppläggning och inriktning. Kriterierna är valbara för utvärderaren eller dess uppdragsgivare; man utvärderar det man är intresserad av att veta, ofta inför ett beslut som man avser att fatta. Denna pragmatiska utgångspunkt är inte möjlig vid tillsyn som ju behandlar huruvida ett tillsynsobjekt uppfyller fastställda krav eller ej.

Uppföljning är en beskrivning av hur något har utvecklats. En sådan sker normalt löpande. Syftet med uppföljning är – enligt ESV – oftast att man snabbt skall kunna vidta olika korrigerande

åtgärder innan det är för sent eller som en utgångspunkt för att kunna göra djupare analyser. Det antyder att uppföljaren ofta är identisk med den för verksamheten ansvarige, även om så inte alltid behöver vara fallet. Av denna beskrivning framgår en viktig skillnad mot tillsyn; uppföljningen genererar inte ställningstaganden huruvida tillståndet hos ett (tillsyns-)objekt är ”rätt eller fel”, bara ”hur” det är. Uppföljning innebär inte ett ”binärt” värderande ställningstagande i förhållande till fastställda krav. Uppföljningen tar mer fasta på tendenser än enskilda lägen i en verksamhet eller hos ett objekt.

Både uppföljning och utvärdering ligger nära det vi tidigare benämnt överblicksuppdraget.

Revision är definitionsmässigt en form av oberoende granskning. Revisionen inom den privata och statliga sektorn har stora likheter men också skillnader. Revision inom privat sektor indelas ofta i redovisningsrevision och förvaltningsrevision. Redovisningsrevision innefattar granskning och bedömning av räkenskaper, delårsrapporter och årsredovisning. Förvaltningsrevision innebär granskning av bland annat styrelseprotokoll, budgetar och frågor om verksamhetens styrning. Revisionen kan utföras av den som revisionsobjektet – i ett företag bolagsstämman – själv väljer. I fallet tillsyn granskas verksamheten av ett organ som har givits ett unikt uppdrag i lag att granska vissa objekt inom ett visst samhällsområde ur vissa aspekter.

En annan viktig skillnad är att revisionen ytterst rör förhållandet mellan verksamheten (redovisning, ledningens förvaltning, effektivitet osv.) och ägaren, medan tillsyn avser relationen mellan verksamheten (tjänsters kvalitet, fysiska objekts skick osv.) och dess ”avnämare” (medborgaren som klient, nyttjare, kund osv.).

Revisionen inom den statliga sektorn har vissa särskilda drag. Den omfattar dels s.k. årlig revision, dels effektivitetsrevision. Den årliga revisionen innebär en granskning av myndigheternas årsredovisning och om ledningen i sin förvaltning följt tillämpliga föreskrifter. Denna del av revisionen påminner mycket om den revision som enligt aktiebolagslagen (1975:1386) sker inom den privata sektorn. Effektivitetsrevision innebär en granskning av om statliga verksamheter och statliga åtaganden är effektiva, dvs. uppfyller statsmakternas mål med god resurshushållning. Riksrevisionsverket har nu detta uppdrag med stöd av en regeringsförordning. Den nya Riksrevisionen som kommer att bildas den 1 januari 2003 kommer att ha detta uppdrag fastlagt i lag. Därmed kommer likheterna med

tillsynen måhända att öka men den avgörande skillnaden är att revisionen värderar verksamheten i relation till insatta resurser; tillsynen är som vi redovisat i princip neutral i värderingen av resurser.

Inte heller när det gäller revision av offentliga organ, finns den direkta koppling till medborgarintresset som beskrivits som typisk för tillsyn. Intresset utgår mer från medborgarens roll som finansär av de offentliga verksamheterna.

Gemensamt för resultatstyrning, utvärdering, uppföljning och revision är att de aktörer som svarar för den aktuella granskningen är mer eller mindre fristående i förhållande till dem som är primära intressenter av verksamhetens resultat (dvs. "medborgaren som klient, nyttjare, kund osv." med utredningens terminologi). Men det finns även möjligheter för den berörda själv har att granska en viss verksamhet, privat eller offentlig, som angår honom eller henne direkt och vidta åtgärder för att skapa rättelse om hon finner att fel har begåtts.

7.8.2 Den statliga tillsynens förhållande till andra funktioner för individens/medborgarens rättigheter och skydd

Överklaganden har onekligen likheter med tillsyn såtillvida att det närmast definitionsmässigt direkt anknyter till medborgarintresset. Men relationerna mellan aktörerna skiljer sig från tillsynen. I tillsyn uppträder tillsynsorganet som en företrädare för en enskild medborgare eller medborgarna som kollektiv. I överklagandefallet agerar medborgaren själv mot den objektsansvarige (eller motsvarande). Avgörandet sker vanligen av en annan instans än en tillsynsmyndighet, även om en tillsynsmyndighet i vissa fall kan vara remissinstans eller på annat sätt medverka i överklagandeprocessen och alltså påverka utfallet.

En missnöjd medborgare har inte sällan två parallella möjligheter att söka skapa en förändring då en offentlig verksamhetsutövare inte anses svara mot fastställda krav. Han eller hon kan vända sig till den ansvariga tillsynsmyndigheten med en anmälan eller överklaga det felaktiga beslutet. På så sätt kan de båda funktionerna synas vara överlappande. Men överklagande är bara aktuella i en del av de fall där tillsyn har en viktig funktion för att skapa rättelse. Överklaganden är definitionsmässigt begränsade till formella beslut medan tillsyn även kan avse löpande verksamhet (processer och

skeenden). Tillsyn när även privat verksamhet som inte är åtkomligt genom överklaganden.

Civilrättsliga processer, då en enskild stämmer en aktör för att han eller hon inte anser sig ha blivit behandlad i enlighet med vad lagstiftningen "deklarerar", har den likheten med överklaganden att det är den berörde själv som söker rättelse. Till skillnad mot överklaganden behöver förstas en stämning inte avse ett visst fattat beslut utan kan som tillsynen avse ett skeende (kvalitet i en tjänst) eller brister i en produkt.

Tillsyn har även vissa beröringspunkter med *den enskildes möjlighet till skadestånd* i vissa situationer. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns bl.a. i skadeståndslagen (1972:207). Om någon orsakar en skada för annan kan han eller hon bli ersättningsskyldig enligt skadeståndslagen. En förutsättning för att ersättning skall utgå enligt denna lag är att skadan vållats uppsåtligen eller av vårdslöshet. Produktansvarslagen (1992:18) som bygger på EG:s produktsäkerhetsdirektiv (direktiv 92/59/EG) innebär ett strikt ansvar för den skadeståndsskyldige. Skadestånd kan utgå för t.ex. en personskada som en produkt orsakat på grund av en säkerhetsbrist. Skadeståndsskyldiga enligt lagen är främst de som tillverkat, frambringat eller insamlat den skadegörande produkten. Skadeståndsrättslig speciallagstiftning kan innehålla regler som avviker från skadeståndslagen, exempelvis bestämmelser om strikt ansvar såsom i atomansvarighetslagen (1968:45), ellagen (1997:857) och järnvägstrafiklagen (1985:192).

Inom vissa områden finns *obligatoriska ansvarsförsäkringar*. Exempel är atomolyckor i atomanläggningar, transporter och miljöskador. I andra fall finns ersättningssystem så konstruerade att ersättningen utgår direkt till den skadelidande ur en av ägare eller verksamhetsansvariga tecknad försäkring. Sådana kallas "no-fault"-försäkringar. Exempel är trygghetsförsäkringen för arbets-skada, den obligatoriska trafikförsäkringen, patientförsäkringen och läkemedelsförsäkringen. Krav på ansvarsförsäkring förekommer för vissa yrkeskategorier där det finns regler om legitimation, registrering eller auktorisation. Det gäller bl.a. advokater, revisorer, fastighetsmäklare samt hälso- och sjukvårdspersonal.

Skadeståndsansvaret är en del av samhällets skydd åt dem som lider skada till person eller egendom. Försäkringslösningar genom lagstiftning eller genom frivilligt tecknade försäkringar finns på en rad områden och utbredningen av ansvarsförsäkringar har gjort

skadestandsreglerna effektivare. Som framgår är dock uppgiften för den statliga tillsynen av en annan karaktär.

8 Vägar mot framtiden

Utredningen har i detta betänkande redovisat en bred översikt av den statliga tillsynen. Utredningens redovisningar bygger dels på en heltäckande inventering av lagar om statlig tillsyn, tillsynsorgan och tillsynsobjekt, dels ett stort antal exempel vilka illustrerar ett antal legala, organisatoriska och praktiska perspektiv på dagens tillsyn.

Variationsrikedomen i tillsynens utformning inom olika samhällssektorer är som framgått mycket stor. I kommentarerna till de empiriska redovisningarna har utredningen kunnat bekräfta vad många – utredningar och andra bedömare – tidigare sagt, nämligen att en förklaring till tillsynens ibland bristande effektivitet är att den inte utformats tydligt nog. Det gäller såväl tillsynen i allmänhet, vilken av medborgarna knappast uppfattas som ett entydigt förvaltningspolitiskt instrument, som tillsynen inom olika sektorer.

Utredningen har genom den i kapitel 7 redovisade analysen av den statliga tillsynens funktion och roll redovisat en mer stringent och enhetlig begreppsapparat. Som grund för reviderade och nya tillsynsuppdrag skulle denna ge förutsättningar för en effektivare statlig tillsyn.

Därutöver kan en ökad tydlighet och effektivitet vinnas genom flera ytterligare och varandra stödjande insatser.

För det första kan vissa tillsynsuppdrag i sig behöva preciseras och förändras samt, i vissa fall rent av, omprövas. I de föregående redovisningarna och anslutande kommentarerna har utredningen ifrågasatt om tillsynssystemen alltid är rationellt utformade och om rollfördelningen mellan olika tillsynsorgan och mellan olika nivåer lämplig.

För det andra kan, redan med dagens tillsynsuppdrag, en ökad rollklarhet utvecklas genom bredare och mer systematiska åtgärder för att stärka den enskilde tjänstemannens tillsynsprofession. Detta

är inte minst angeläget om utvecklingen skulle gå i en riktning där tillsynens karaktär av granskning framhävs.

För det tredje skulle tillsynsuppdragen bli tydligare om de grundläggande instrumenten i tillsyn samlades i en ny lag om statlig tillsyn.

Utredningen ägnar detta kapitel åt i huvudsak dessa frågor. Inledningsvis anger utredningen ett antal utgångspunkter för hur den statliga tillsynen kan utformas på ett tydligare sätt. Kapitlet avslutas med en redovisning av fyra konkreta åtgärder genom vilka ökad tydlighet och effektivitet kan åstadkommas.

8.1 Tydligare tillsynsuppdrag

Statlig tillsyn bygger, som utredningen visat i föregående kapitel, i strakt förenklad form på

- att vissa normer skall gälla i relationen mellan ett givet tillsynsobjekt och medborgaren, och
- att ett eller flera organ givits ansvar att granska att så sker.

Ytterst vilar tillsynens normer och mandat på lag. Ett tydligt tillsynsuppdrag måste därutöver innehålla ytterligare bestämmelser (i form av aspekter och kriterier) av normerna och av tillsynsorganets befogenheter. Uppdragets närmare utformning kan, och måste med nödvändighet tillåtas, variera i de enskilda fallen.

En sammanfattning av de faktorer som enligt utredningen tillsammans definierar ett tydligt tillsynsuppdrag kan därför ses som en analysmodell och ett hjälpmedel för den som har i uppgift att bestämma ett tillsynsuppdrag.

För att ett tillsynsuppdrag, enligt utredningens mening, skall vara tydligt bestämt måste det finnas ställningstaganden och bestämmelser från statsmakternas sida i följande sex avseenden:

- Allmänna utgångspunkter för tillsynen.
- Uppdragets rättsliga grund(er).
- Tillsynsorgan och organisatoriska relationer mellan olika tillsynsorgan.
- Tillsynsverksamhetens finansiering.
- Tillsynsorganets arbetsformer.
- Verksamheter som (eventuellt) skall komplettera tillsynen.

Grunderna för ett tillsynsuppdrag skall beslutas av riksdagen genom lag. Den närmare utformningen av uppdraget kan, förutom av riksdagen, beslutas av regeringen eller av en myndighet, om regeringen delegerat uppgiften till denna. I de fall riksdagens beslut om ett tillsynsuppdrag inte är fullständigt är det viktigt att klargöra vilka bemyndiganden riksdagen givit regeringen och myndigheterna.

8.1.1 Allmänna utgångspunkter om tillsynens roll

Statlig tillsyn är ett förvaltningspolitiskt redskap. Sett ur ett statsmaktsperspektiv är tillsynen besläktad och uppvisar likheter med ett flertal andra typer av insatser vilka också de syftar till att uppnå lagefterlevnad och effektivitet i väsentliga samhällsliga funktioner. Även ur medborgarens perspektiv, med krav på lika och rättssäker behandling i många olika samhällsliga sammanhang, har tillsynen betydande likheter med andra åtgärder.

Användningen av statlig tillsyn som förvaltningspolitiskt redskap bör tydligt inriktas mot granskning av sådana verksamheter och förhållanden i samhället där de unika medel tillsynen erbjuder är de mest relevanta. Till dessa medel hör inte minst tillsynsorganens möjligheter till rättsligt verkande åtgärder och sanktioner i förhållande till den ansvariga för ett tillsynsobjekt.

Tillsyn är därför ett särskilt väl lämpat redskap när lagstiftningen ger uttryck för en garanti för att vissa särskilda villkor och förhållanden skall råda i ett tillsynsobjekts relation till en enskild medborgare. I de fall samhället endast har ett mer allmänt intresse av att normera, följa eller stödja utvecklingen inom en viss samhällssektor bör andra former av insatser övervägas.

8.1.2 Tillsynsuppdragens rättsliga grunder

Tillsyn, i den mening utredningen förordar, innebär en tydlig myndighetsutövning. Därför är huvudregeln att tillsynsuppdrag grundas på lag. I lagen skall identifieras vilka företeelser eller föremål (tillsynsobjekt) som tillsynen riktas mot.

Lagstiftningen och eventuellt anslutande förordningar bör enligt utredningens mening explicit ange de aspekter som tillsynen skall avse. Det innebär att riksdagen eller regeringen anger i vilka avse-

enden som tillsynsorganet skall granska tillsynsobjektet. Detta kan göras mer eller mindre precist. En bestämmning är viktig eftersom tillsynsobjekt kan vara föremål för tillsyn av flera tillsynsorgan som har mandat att granska olika aspekter hos samma tillsynsobjekt.

I ett tydligt tillsynsuppdrag bör framgå vilken myndighet eller annat organ som har mandat att utforma föreskrifter till den lagstiftning eller de förordningar som utgör förutsättningarna för tillsynen. I ett tydligt tillsynsuppdrag är alla berörda kunniga om dels de föreskrifter som är styrande för utformningen av det aktuella tillsynsobjektet, dels de kriterier som tillsynsorganet tillämpar i sin granskning av hur dessa bestämmelser har följts. Detta innebär att det i uppdraget till tillsynsorganet bör framgå om – och i förekommande fall vilka – andra myndigheter som har mandat att utfärda bestämmelser som skall beaktas vid tillsynen.

Till de rättsliga grunderna för ett tillsynsuppdrag hör även en bestämmning av de maktmedel och sanktioner som tillsynsorganet har i förhållande till objektsansvariga vilka inte uppfyller fastställda krav. Frågor huruvida, och i förekommande fall hur, den objektsansvariga eller andra berörda kan överklaga ett tillsynsbeslut utgör även de en del av de rättsliga grunderna.

8.1.3 Tillsynsorgan och organisatoriska relationer mellan olika tillsynsorgan

Bestämningen av vilket organ som har ett visst tillsynsuppdrag kan göras i lag eller förordning. Det kan ske genom att en viss myndighet direkt anges i den lag vilken reglerar tillsynen eller att regeringen i denna lag ges ett mandat att utse tillsynsorgan. Ingen myndighet eller annat organ kan utse sig själv till "tillsynsmyndighet" eller ta sig ett tillsynsmandat som inte är grundat på lag.

Tillsynens organisatoriska ställning inom den statliga och kommunala förvaltningen är en fråga av strategisk betydelse. Lagstiftningen ställer genomgående höga krav på tillsynsverksamhetens och tillsynsorganens oberoende. Särskilt gäller detta förhållandet mellan tillsynen och den övriga verksamhet i form av myndighetsutövning och produktion som kommunerna och vissa statliga myndigheter ansvarar för.

Ett tydligt tillsynsuppdrag förutsätter att tillsynsorganets relation till närliggande myndigheter och funktioner är preciserat. Det gäller särskilt när tillsynsansvaret är fördelat på central, regional

och lokal (kommunal) nivå eller två av dessa nivåer. Klar ansvarsfördelning i hierarkiskt organiserade tillsynssystem är viktig såväl ur rättssäkerhetssynpunkt för de objektsansvariga som ur effektivitetssynpunkt för tillsynsorganen. I detta sammanhang bör också klargöras i vilken utsträckning ett organ på högre nivå bör ha ansvar för tillsynsvägledning och/eller –samordning av operativa tillsynsinsatser.

8.1.4 Tillsynsverksamhetens finansiering

De avgifter som inom vissa sektorer och i viss utsträckning finansierar tillsynsverksamheten är s.k. offentligrättsliga avgifter. Detta innebär att avgifterna är tvingande för samtliga tillsynsobjekt enligt en viss lag. Beslut om offentligrättsliga avgifter skall fattas av riksdagen. Normalt sker detta i samma lag som reglerar tillsynen.

Tillsynens starka inslag av myndighetsutövning och tydliga markering av att alla tillsynsobjekt skall behandlas på lika villkor gör att även finansieringen av de berörda måste uppfattas som legitim och rättvis. De stora variationer i de nuvarande finansieringsformerna som utredningen har noterat stärker inte tillsynens ställning som förvaltningspolitiskt medel.

Vid bestämning av hur en tillsynsverksamhet skall finansieras och vilken avgiftsform som skall användas måste mycket tydligt tillsynsobjektens lika behandling och tillsynsorganets oberoende framhållas. Val av vilka objekt som skall tillses får inte kopplas till förväntningar på vilka kostnader eller intäkter en viss tillsynsinsats kan generera.

Tydliga kopplingar mellan tillsynens omfattning/inriktning och avgifterna inom ett visst tillsynsområde kan åstadkommas genom att tillsynsobjekten som kollektivt ges ett mer solidariskt ansvar för finansieringen. Detta kan också gagna önskemålen om ökad förutsägbarhet om avgifternas storlek och uttag. I detta sammanhang bör även förhållandet mellan avgifter för tillsyn och för andra insatser från tillsynsorganets sida, t.ex. för tillstånd, rådgivning och liknande, prövas.

8.1.5 Tillsynsorganens arbetsformer

Graden av precision i statsmakternas uppdrag om tillsynsorganets arbetsformer kan t.ex. gälla prioriteringar, inriktning av arbetet och frekvens med vilken tillsynsobjekt skall granskas. I dessa avseenden måste uppdragen tillåtas variera från sektor till sektor. Det är dock ofta osäkert om variationerna beror på tillfälligheter och traditioner eller om de är resultat av strategiska beslut.

Ett tydligt tillsynsuppdrag innehåller en bestämning av tillsynsorganets prioriteringar, arbetsformer och metoder. Många av dessa frågor har emellertid inte en sådan politisk relevans eller dignitet att en bestämning på politisk nivå är nödvändig eller önskvärd. I sådana fall bör regeringen delegera till tillsynsorganet att närmare besluta om hur tillsynen skall inriktas och utformas. Men ibland kan det finnas anledning för regeringen, att i t.ex. regleringsbrevet, ta ställning också i vissa av dessa frågor. Här kan regeringen också föreskriva hur myndighetens tillsyn och dess resultat skall redovisas.

Oavsett beslutsnivå skall en tillsynsverksamhet grundas på ställningstaganden i åtminstone följande dimensioner:

- *Initiativ* – balansen mellan egeninitierad, planerad och externt initierad tillsyn.
- *Vidd* – balansen mellan tillsyn över samtliga (i lagen angivna) aspekter på tillsynsobjekten och tillsyn som tar fasta på ett visst urval av dessa aspekter, men då med fördjupad eller tematisk granskning.
- *Fokus* – balansen mellan granskning av faktisk verksamhet, granskning av system för egenkontroll och granskning av formella förhållanden (dvs. att vissa formkrav är uppfyllda).
- *Förhållningssätt* – balansen mellan förhandsanmäld och oanmäld tillsyn.
- *Redovisning* – vad skall tillsynsorganet redovisa om sin tillsynsverksamhet, i vilken form skall detta ske och till vilket organ skall redovisningen lämnas.

8.1.6 Verksamheter som (eventuellt) skall komplettera den statliga tillsynen

Utredningen har i detta betänkande valt att avgränsa tillsynsbegreppet till att avse en viss form av granskning. Vi har också fört ett resonemang om vissa närliggande uppgifter, vilka inte sällan och med fördel kan läggas samma organ som givits tillsynsuppdraget. Det gäller i första hand uppgifterna att svara för viss normering inom tillsynsområdet (föreskrifter, tillstånd och viss rådgivning) och att svara för viss överblick över förhållandena inom den aktuella samhällssektorn.

Utredningen har redan nämnt att det är viktigt att det klart framgår av ett tillsynsuppdrag vilket organ som har bemyndigats att utfärda kompletterande normer enligt vilka tillsynen skall genomföras och var gränsen går för detta mandat. På samma sätt är det angeläget att det står klart huruvida tillsynsorganet även har ansvar för andra kompletterande uppgifter, vilka dessa är och att dessa kopplas till tydliga begrepp. De kompletterande uppgifterna kan innefatta ansvar för och redovisningar av förhållandena inom samhällssektorn (t.ex. genom bearbetning av uppgifter som samlas in i samband med tillsyn) och ansvar för viss rådgivning till de objektsansvariga i frågor rörande tillsynsobjekten.

8.2 Åtgärder för att åstadkomma tydligare tillsynsuppdrag

De i det föregående redovisade behoven av att tydliggöra och precisera den statliga tillsynens roll och uppdrag bör enligt utredningens mening analyseras närmare. Tillsynens nära samband med andra åtgärder för att utveckla och vidmakthålla goda samhällsförhållanden gör det lämpligt att analysarbetet bedrivs på sektoriell grund.

Inom ramen för det tilläggsuppdrag, att "lämna förslag till hur den statliga tillsynen kan göras tydligare och effektivare", vilket regeringen aviserat i de nuvarande direktiven (2000:62) till utredningen bör ingå att planera och samordna ett mindre antal sådana analyser. Analyserna bör grundas på en gemensam modell där de bestämmelser för en tydligare och effektivare tillsyn, enligt vad utredningen ovan redovisat, prövas. Verksamheten bör ges karaktären av ett antal pilotprojekt som inleds och avslutas under år 2002. I arbetet bör respektive departement svara för de materiella

analyserna. Det bör förutsättas att även berörda tillsynsmyndigheter medverkar i arbetet.

En fråga som bör prövas inför tilläggsuppdraget till utredningen är vilken analysnivå som är den mest lämpliga. Å ena sidan kan det vara arbetsmässigt tilltalande men visa sig praktiskt svårt att bedriva ett analysarbete som omfattar tillsynen inom ett helt departements verksamhetsområde (vissa departement ansvarar som redovisats i kapitel 2 för ett mycket stort antal tillsynslagar). Å andra sidan är analyser grundade på politikområdesindelningen (de 47 områden enligt vilka regeringen i framtiden avser redovisa målen och resultaten för sin politik till riksdagen) tilltalande med tanke på möjligheterna till tydliga kopplingar mellan tillsyn och andra statliga insatser.

En ytterligare åtgärd för ökad tydlighet är att de utredningar vilka för närvarande på regeringens uppdrag ser över områden där statlig tillsyn har en viktig roll ges i uppdrag att tillämpa den analysmodell vilken redovisats ovan i avsnitt 8.1.

8.3 Åtgärder för en stärkt tillsynsprofession

Att vara tillsynstjänsteman är inte – i vart fall ännu – ett yrke med samma tydliga identitet som den som t.ex. en revisor eller en certifierad kvalitetskontrollant har. Under arbetets gång har utredningen bland de myndigheter och andra som arbetar med tillsyn mött ett mycket stort intresse för en fördjupad diskussion om hur tillsynen kan utvecklas.

Utredningen har behandlat frågan om de anställdas kompetens som en viktig resurs i tillsynsarbetet i kapitel 5. Vi har där betonat vikten av att finna former för en mer systematisk kunskapsutveckling och ökat erfarenhetsutbyte både inom och mellan olika sektorer. Också i kapitel 6 har vi behandlat kunskapens stora betydelse för planeringen av tillsyn. Det handlar både om enskilda anställdas kunskap och om respektive myndighets systematiserade kunskap samt om former för att samla in, ta tillvara, utveckla och sprida kunskaper.

Utredningen ser det som fullt möjligt och angeläget att de anställda som arbetar med tillsyn får möjlighet att utveckla sin professionalism inom området i en sådan riktning att rollen och yrket blir tydligare och statusmässigt uppgraderat. Utredningen anser mot denna bakgrund att en "tillsynsakademi" bör tillskapas.

Intressenterna bakom "akademin" bör främst vara myndigheter med tillsynsuppgifter. Även andra organ som arbetar med tillsyn eller tillsynsliknande uppgifter, främst certifierade organ, bör inbjudas att delta. "Akademin" arbete bör inledningsvis bedrivas i liten skala för att gradvis finna sina former. Det finns anledning för regeringen att stödja "akademin", men i huvudsak skall den bedrivas och finansieras av intressenterna för att säkerställa deras engagemang.

Aktiviteter som skulle kunna initieras av "tillsynsakademin" är

- erfarenhetsutbyte mellan tillsynstjänstemän inom närliggande områden,
- erfarenhetsutbyte mellan tillsynstjänstemän inom olika områden,
- utveckling av utbildning, t.ex. i samarbete med någon högskola,
- utveckling av systematiska metodredovisningar från olika områden som gradvis samlas i en metodhandbok,
- samverkan med högskolor i syfte att formulera forskningsuppdrag av relevans för tillsynen,
- etablering av arbetsgrupper för olika tillsynsområden inom vilka mer inomsektoriella aspekter kan behandlas, och
- inrättande av arbetsgrupper för behandling av principiella frågeställningar inom tillsynen, t.ex. etiska riktlinjer och yrkesrollen som tillsynstjänsteman.

Utredningen har i slutskedet av sitt arbete erfarit att Socialstyrelsen och Länsstyrelsen i Stockholms län tagit ett gemensamt initiativ som ligger helt i linje med utredningens. Det är de båda myndigheternas och utredningens starka förhoppning att en "tillsynsakademi" skall kunna inleda sin verksamhet under år 2002. Självfallet kommer utredningen att på lämpligt sätt medverka i "akademin" verksamhet.

8.4 Åtgärder för en tydligare statlig tillsyn – en ny lag om statlig tillsyn

Till grund för regleringen av den statliga tillsynen ligger drygt 200 lagar inom förvaltningsrättens område. I vissa avseenden, t.ex. om tillsynsmyndighetens rätt till information om och tillträde till tillsynsobjekt samt frågor om hur tillsynsmyndigheternas beslut kan

överklagas, har i stort sett samtliga dessa lagar ett likartat innehåll. Vissa andra för tillsynen generella bestämmelser finns i ett mindre antal andra lagar och förordningar, t.ex. sekretesslagen, kommunallagen och verksförordningen.

Ett uttryck för en tydligare statlig tillsyn skulle kunna vara i form av en särskild lag. I det följande ger utredningen exempel på vad en sådan lag skulle kunna innehålla.

En ny lag om statlig tillsyn bör inledas med en definition av begreppet statlig tillsyn. Den skulle vidare ange de allmänna och yttre ramarna för tillsynen, dvs. beskriva vilka de olika aktörerna är och vilka olika steg en tillsynsprocess innehåller.

Den nya lagen skulle även innehålla bestämmelser, som i dag återfinns i de enskilda tillsynslagarna, och som reglerar:

- Tillsynsmyndighetens rätt till information och vilka medel den kan använda om information inte lämnas.
- Tillsynsmyndighetens rätt till tillträde till tillsynsobjekt och vilken handräckning (från t.ex. polisen) i samband med tillträde en tillsynsmyndighet kan begära.
- I vilken utsträckning, av vem och i vilka former tillsynsorganens beslut kan överklagas.

Statlig tillsyn är i många fall förenad med relativt vittgående möjligheter till sanktioner från tillsynsorganens sida i förhållande till de objektsansvariga. Det kan t.ex. gälla utdömmande av vite, beslut om sanktionsavgift, föreläggande om utförande eller återställande på den ansvariges bekostnad och återkallande av tillstånd att bedriva viss verksamhet. I andra fall saknas helt dessa former av sanktionsmöjligheter och tillsynsorganets kritiska ord utgör i sig sanktion. Alla former av sanktioner är i tillsynsorganens praktiska tillämpning förenade med problem. Dessa kan gälla oklarheter beträffande vem sanktionen skall riktas mot, krav på upprepad domstolsprövning och en generellt sett låg träffsäkerhet och verkningegrad i sanktionsbesluten.

En ytterligare utgångspunkt bör vara att bestämmelserna om möjligheter att vidta sanktioner i samband med tillsynsorganens verksamhet ingår i en ny lag om statlig tillsyn. En fördjupad analys av den statliga tillsynens sanktionsinstrument är mot denna bakgrund enligt utredningens mening därför nödvändig.

Uppgiften att utarbeta förslag om en ny lag om statlig tillsyn och att analysera sanktionsinstrument i samband med tillsyn bör ingå i

det tilläggsuppdrag, att "lämna förslag till hur den statliga tillsynen kan göras tydligare och effektivare", vilket regeringen aviserat i de nuvarande direktiven (2000:62) till utredningen.

8.5 Statlig tillsyn – en uppgift bara för staten?

Utredningen har ovan (8.1.3) redovisat ett antal bestämmelser som måste göras i fråga om en lämplig organisation för den statliga tillsynen. I kapitel 5 har utredningen rest några principiella frågor kring det ändamålsenliga att primärkommunerna bedriver tillsyn på statens uppdrag i de fall där det finns ett förhållandevis entydigt statligt regelverk och där därmed utrymmet för lokala politiska bedömningar är begränsat. Detta gäller i synnerhet om det snävare tillsynsbegrepp som utredningen förespråkar kommer att användas fortsättningsvis. Mot dessa principiella invändningar kan ställas det praktiska att utnyttja de geografiskt spridda resurser och den kompetens som finns inom den kommunala organisationen.

Utredningen har pekat på att länsstyrelserna redan i dag har många tillsynsuppgifter och att de representerar en geografiskt väl spridd organisation. Denna skulle kunna säkerställa en viss närhet mellan tillsynsorgan och tillsynsobjekt/objektsansvariga i den mån tillsyn skulle bestämmas vara en angelägenhet för statliga myndigheter under regeringen.

Frågan förutsätter en fördjupad analys i vilken man bör beakta också andra aspekter på rollfördelningen mellan staten och kommunerna/landstingen. Regeringen har i sin under hösten 2001 till riksdagen överlämnade proposition (2001/02:7) Regional samverkan och statlig länsförvaltning aviserat en översyn av uppgifts- och arbetsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen. Utredningen anser att det bör prövas om fortsatta överväganden om rollfördelningen inom den statliga tillsynen kan ske inom den aviserade översynen.

Kommittédirektiv

Tydligare och effektivare statlig tillsyn



Dir. 2000:62

Beslut vid regeringssammanträde den 21 september 2000

Sammanfattning av uppdraget

En utredare tillkallas 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. Utredaren skall belysa

- tillsynens syfte, inriktning och omfattning samt hur avvägningar sker mot andra styrinstrument,
- tillsynsbegreppets innebörd och tillsynens reglering,
- internationaliseringens effekter på tillsynen,
- tillsynens organisation,
- tillsynsmyndigheternas samspel med medborgaren och med tillsynsobjekten,
- praxis och verksamhetsutveckling i tillsynen samt
- redovisning, uppföljning och utvärdering av den statliga tillsynen.

Arbetet skall bedrivas i två etapper. I den första delen av uppdraget skall utredaren bl.a. kartlägga den statliga tillsynen samt de problem som förekommer. I den andra delen av uppdraget skall utredaren lämna förslag till hur den statliga tillsynen kan göras tydligare och effektivare. Regeringen avser att lämna tilläggsdirektiv för den andra delen av uppdraget.

Bakgrund

Den statliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter riksdag och regering beslutat. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Medborgarna skall genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara.

Ett stort antal statliga myndigheter utövar tillsyn som sammantaget omfattar många olika samhällsområden. Delegeringen av offentliga åtaganden till lokal nivå, drift av offentlig verksamhet i privaträttslig form och avregleringar av många marknader samt Sveriges EU-medlemskap har inneburit ökade och förändrade krav på tillsynen.

Flera utredningar har visat att tillsynen är svag på många områden. Det kan t.ex. vara en följd av att riksdag och regering inte har gett verksamheten de nödvändiga förutsättningarna i form av tydligt författningsstöd. I många fall har myndigheterna brustit genom att inte ge tillsynen tillräckligt hög prioritet.

Begreppet tillsyn är oklart. Det ger dålig vägledning om vad en tillsynsuppgift innebär, såväl för medborgaren som den som har till uppgift att utföra tillsynen eller är föremål för den. Oklarheten förstärks av att tillsynsarbetet i praktiken utförs mycket olika inom olika områden samt av att riksdag och regering inte använt entydiga begrepp i sina försök att konkretisera dess innehåll.

Regeringen har i prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarens tjänst gjort bedömningen att den statliga tillsynen av myndigheter, kommuner och företag bör ses över i syfte att göra den mer ändamålsenlig. Tillsynen bör också ges en tydligare innebörd. Regeringen redovisade i propositionen att man avsåg att återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av den statliga tillsynsverksamheten.

Den statliga tillsynen bidrar till kontroll och styrning genom att inhämta information om och påverka utvecklingen på de områden där den utövas i syfte att stärka efterlevnaden av reglerna på området. Informationen från myndigheternas tillsyn ingår som underlag för återrapporteringen om måluppfyllelsen till regering och till riksdag. Informationen blir också tillgänglig för allmänheten så att den kan spridas genom medier etc. Men i första hand är syftet att tillsynsobjekten skall kontrolleras och styras så att deras verksamhet överensstämmer med de regler och mål som riksdag och regering beslutat om.

En styrning och kontroll av grundläggande slag utövas av folket i val till riksdag, kommuner och landsting. Riksdagen har tre särskilda kontrollorgan till sitt förfogande. Konstitutionsutskottet (KU) granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Justitieombudsmannen (JO) utövar tillsyn över hur lagar och andra bestämmelser tillämpas i den offentliga verksamheten. Riksdagens revisorer (RR) har till uppgift att granska den statliga verksamheten. Regeringen kontrollerar sin förvaltning genom revision utförd av Riksrevisionsverket (RRV). Justiekanslern (JK) granskar hur myndigheterna lever upp till sina åligganden mot allmänheten. Förutom att delta i allmänna val svarar medborgarna för en kontroll genom att överklaga myndighetsbeslut. Denna möjlighet har stärkts genom en generell regel att beslut av förvaltningsmyndigheter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Medierna står för ytterligare en viktig kontrollfunktion.

Kontroll är nödvändig för rättssäkerheten och för att demokratin skall fungera. Den förebygger risken för att medborgare blir felaktigt behandlade av myndigheterna, att företag konkurrerar på olika villkor etc.

Olika former av efterhandskontroll blir viktigare i takt med att decentraliseringen inom och från staten ökar. Staten behöver genomföra kontroller – där vissa former av tillsyn kan vara ett inslag – för att verifiera att de valda åtgärderna för att nå målen ger avsedd effekt eller för att motivera att nya åtgärder vidtas så att utvecklingen kan styras på rätt väg.

Förvaltningspolitiska kommissionen konstaterade (SOU 1997:157) att den förvaltningspolitiska utvecklingen, där renodling av statlig verksamhet utgör ett väsentligt inslag, har lett till en förändrad roll för åtskilliga myndigheter. Ansvaret för verkställigheten av de politiska besluten har förskjutits nedåt i förvaltningen, inte minst till lokal och regional nivå. Andra sektorer har avreglerats med bolagiseringar av statliga organ som följd. Inom statsförvaltningen har tillsynens relativa betydelse ökat när den statliga verksamheten renodlas och statliga åtaganden omprövas inom olika politikområden. Finansinspektionen, Post- och telestyrelsen, Statens skolverk, Högskoleverket, Arbetskyddsstyrelsen och Socialstyrelsen är några myndigheter med viktiga tillsynsuppgifter. Här har även EU-medlemskapet bidragit till utvecklingen. Anpassningen till och tillämpningen av EG-rätten har gjort att flera

myndigheter som exempelvis Konkurrensverket och Statens jordbruksverk har fått ett ökat inslag av tillsyn och regelkontroll.

Även många myndigheter som i första hand ägnar sig åt andra uppgifter utövar tillsyn. Enligt en uppgift från år 1994 användes begreppet tillsyn i olika former i de över 2 500 författningar som då ingick i SFS. I dag utgör tillsyn en väsentlig del av statsförvaltningens verksamhet.

Tillsyn som begrepp

Tillsyn har fått beteckna olika typer av verksamhet. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) redovisar i en rapport drygt trettio begrepp som använts för att beskriva tillsynsuppgiften i olika föreskrifter. De kan enligt ESO i sin tur delas in i olika kategorier:

- Föreskriftsarbete
- Inspektion
- Samordning av tillsynsarbete
- Kontroll av författningsefterlevnad
- Åtgärder för rättelse av författningsöverträdelser
- Tillståndsprövning
- Förebyggande arbete: rådgivning och information
- Arbete med tillsynsobjektens egenkontroll; kontrollprogram.

Karaktären hos tillsynen kan antas hänga samman med vilken typ av verksamhet den riktas mot. Handlar det om privat eller offentlig verksamhet, om verksamheten är målstyrd eller regelstyrd etc. Gäller den t.ex. verksamheter där hälso- och miljörisker skall avvärjas är inslaget av inspektioner och sanktioner ofta större. I kommunal verksamhet finns det utöver en ren laglighetsprövning i vissa fall också en tillsyn som mer har karaktären av uppföljning, utvärdering och information.

Det finns således ingen enhetlig definition av begreppet tillsyn. Det går emellertid att urskilja vissa minimikrav på vad som kan betecknas som tillsynsverksamhet. Ett sådant är att tillsyn sker på riksdagens eller regeringens uppdrag och gäller kontroll av verksamhet som regleras i, eller sker med stöd av, lag eller förordning. Den statliga tillsynsverksamheten måste alltid ha sin utgångspunkt i statens övergripande ansvar för den nationella politikens genom-

förande och måste bedrivas med respekt för den kommunala självstyrelsen.

Den statliga tillsynen har sedan länge utvecklats i riktning mot ökad uppföljning, rådgivning och stöd, bl.a. som en följd av ökad decentralisering.

Problembilden

Flera problem i den statliga tillsynen har visat sig vara av mer generell karaktär. Förvaltningspolitiska kommissionen, RRV, ESO, Riksdagens revisorer samt Statskontoret och, på produktsäkerhetsområdet, SWEDAC, har uppmärksammat bl.a. de oklarheter och svaga punkter som utvecklas nedan. Dessa problem gäller inte alla tillsynsmyndigheter men är exempel på brister som förekommer i så stor utsträckning att de behöver åtgärdas.

Tillsynsbegreppets mångtydighet, som har beskrivits i det föregående avsnittet, har inneburit problem. Det har bl.a. tagit sig uttryck i en osäkerhet om vad som är syftet med tillsynen och hur tillsyn skall bedrivas, vilket innebär att det många gånger är svårt att bedöma om en myndighets tillsyn är effektiv.

En klar och tydlig lagstiftning är grundläggande för en väl fungerande tillsyn. Reglerna måste vara enkla och begripliga och informationen om dem måste vara lättillgänglig. Så är inte alltid fallet och det innebär att förutsättningarna för tillsynen försvåras. På flera områden ger inte föreskrifterna tydligt besked om var tillsynsansvaret ligger och vad det innebär. Användningen av ramlagstiftning och strävan att decentralisera verksamhet till kommunerna har ställt den statliga tillsynen inför delvis nya förutsättningar. Det har i hög grad överlätts till de centrala tillsynsmyndigheterna att ge ut bindande föreskrifter eller allmänna råd. Principiellt skall myndigheternas tolkning av lagar och förordningar överensstämma med beslutsfattarnas avsikter. Preciseringsen skall ske på professionell grund och bygga på myndighetens sakkunskap. Tillsynsmyndigheterna befinner sig dock ofta i en förhandlingssituation gentemot de verksamheter som skall granskas. En viktig fråga är därför om eller i vilken utsträckning myndigheterna förmår driva en självständig linje och vilken hänsyn de tvingas ta till intressenterna på området.

Ibland saknas det samstämmighet i de åtgärder som tillsynsmyndigheter på olika områden kan tillämpa. Likartade överträdelser inom olika områden möts därför av olika sanktioner.

Resursfördelningen mellan olika tillsynsområden saknar många gånger grund i en bedömning av risken för överträdelser av reglerna eller väsentligheten av att åtgärder vidtas mot sådana överträdelser.

Regering och riksdag har på många områden skapat organisationer för tillsyn som är komplexa och svaröverskådliga. Tillsynen inom ett och samma verksamhetsområde kan ibland utövas av flera myndigheter med överlappande eller motstridiga uppdrag. Samordningen mellan berörda tillsynsmyndigheter kan ha brister i fråga om arbetsformer och metoder för tillsynen, vilket kan medföra olägenheter för tillsynsobjekten. Till detta kommer en ibland oklar ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal myndighetsnivå. Ett tungt ansvar faller såväl på de centrala myndigheterna som på länsstyrelserna att sträva efter en tydlig organisation och ansvarsfördelning.

Inom flera tillsynsmyndigheter kan man se att inspektioner och kontroller ges betydligt mindre resurser än information, rådgivning, utvecklingsinsatser etc. Inspektörer kan prioritera lätta inspektioner för att slippa konfrontationer med tillsynsobjekten. Tillsynen blir enbart reaktiv – myndigheten utövar kontroll endast som ett led i behandlingen av en anmälan – om inte resurser avdelas för egeninitierade åtgärder. Ett mer aktivt och systematiskt förfaringsätt ger bättre förutsättningar att agera förebyggande. Valet av kontrollmetoder sker ofta enligt gamla mönster eftersom det inte finns kunskap om hur en effektiv kontroll bör vara uppbyggd. Det saknas på många håll ett genomtänkt förhållningssätt till t.ex. företags och kommuners egentillsyn.

Det finns ofta ett otydligt eller svagt samband mellan tillsyn och tillsynsmyndighetens tillgång till sanktioner då tillsynsobjektet inte uppfyller de ställda kraven. Ett inslag i denna problembild är att tillgängliga sanktioner ibland inte är avpassade till eventuella brister i tillsynsobjektets verksamhet.

Det är mot denna bakgrund motiverat 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. Tillsynen måste vara anpassad till olika verksamhetsområden, genomföras utan att rätts-säkerheten hotas och ge en god service till medborgarna.

Uppdraget

Första delen av uppdraget

Utredaren skall i en första fas kartlägga den statliga tillsynen samt de problem som förekommer. Utredaren skall bl. a. utnyttja det material som finns i betänkandet från Avregleringsutredningen (SOU 1998:105) samt rapporter från RRV, Riksdagens revisorer och ESO. Utredaren har rätt att begära in det material från Statskontoret och tillsynsmyndigheterna som bedöms nödvändigt för uppdragets genomförande. Underlaget skall vara så brett att det blir möjligt att uttala sig om den statliga tillsynen i allmänhet – ge en typologi för tillsynen, beskriva de generella problemens karaktär och omfattning – samt belysa om det finns särskilda problem inom väsentliga samhällsområden såsom utbildning, vård, omsorg, arbetsmiljö och miljöskydd. Detta arbete skall ligga till grund för utredarens förslag till inriktning av arbetet i en andra fas med syfte att finna åtgärder som stärker tillsynen.

Utredaren bör belysa utvecklingen av den svenska tillsynsfunktionen i ett internationellt perspektiv. Därvid bör särskilt utvecklingen inom EU-länderna uppmärksammas.

Denna första del av arbetet skall också ge underlag för diskussionen om den statliga tillsynen. Utredaren bör ge en helhetsbild av de tillsynsfrågor som är aktuella. Inte minst är det viktigt för att ur det perspektivet kunna bedöma om det finns obalanser inom staten vad gäller fördelningen av resurserna för tillsyn och hur de i så fall bör omfördelas. En närliggande fråga är hur resurserna för tillsyn skall vägas mot andra åtgärder som myndigheterna vidtar i syfte att uppnå de mål som riksdag och regering har lagt fast.

Följande frågor bör belysas i kartläggningen.

Tillsynens syfte, inriktning och omfattning

Tillsynen är ett av flera sätt för staten att se till att den kan fullgöra sin samhällsstyrande funktion och bör avgränsas från t.ex. uppföljning och utvärdering. Valet av åtgärd är komplicerat och måste bygga på noggranna överväganden av många slag. Det kan t.ex. gälla vilka potentiella effekter på olika områden, som tillsynen har och hur riskfylld och väsentlig den verksamhet är, som är föremål för tillsyn.

- När är tillsyn en lämplig åtgärd för regering och riksdag för att uppnå ett politiskt mål och hur kan den avgränsas från andra åtgärder?
- Hur bör offentlig tillsyn betraktas i förhållande till civilrättsliga regleringar om verksamhetsansvar, skadestånd och försäkringslösningar? .
- Går det att identifiera en rationell och över tiden konsekvent modell för hur statsmakterna definierar tillsynsuppdragen för tillsynsmyndigheterna, inkl. exempelvis möjligheten att vidta sanktioner?
- Hur förhåller sig dagens resursfördelning i tillsynsverksamheten till väsentlighet och risk?
- Gör man i den statliga tillsynen skillnad mellan tillsynsområdenas karaktär, t.ex. tillsyn över kommuner och landsting å ena sidan och andra tillsynsobjekt å andra sidan?
- Vilka begränsningar i tillsynens omfattning innebär det att förvaltningsmyndigheterna enligt 11 kap. 7 § regeringsformen är självständiga i fråga om bl.a. rättstillämpning i enskilda fall?

Tillsynsbegreppets innebörd och tillsynens reglering

Begreppet tillsyn förekommer som tidigare konstaterats i ett mycket stort antal författningar. Tillsynsbegreppets innebörd är vid och i det enskilda fallet många gånger otydlig. Det har hävdats att tillsyn endast bör avse kontrollåtgärder genomförda med stöd av lag som medger sanktioner. Andra menar att tillsyn måste innebära en vidare arsenal av åtgärder. Hur åtgärderna kombineras bör avgöras av vad som kan hindra att ett politiskt mål uppnås eller att en föreskrift följs. .

- Finns det otydligheter i myndigheternas tillsynsuppdrag, vilka är i så fall dessa och vad får de för konsekvenser? .
- Vad krävs för att en myndighets tillsynsansvar skall bli tydligt reglerat? .
- Går det att kategorisera olika typer av tillsyn? .
- Är det möjligt med en mer enhetlig definition av begreppet tillsyn?

Internationaliseringens effekter på tillsynen

Sverige har anslutit sig till flera internationella konventioner som ställer krav på tillsyn och tillståndsgivning i fråga om inriktning och omfattning, organisation och metoder. Genom EU-medlemskapet har nya krav tillkommit. Regelverket för den inre marknaden innebär ökade krav på kontroll av varor och tjänster på marknaden men kan också innebära restriktioner för tillsynen i andra hänseenden. ·

- Vilka effekter på tillsynen har internationaliseringen och i synnerhet EU-medlemskapet fått? Vilka områden har berörts av detta?

Tillsynens organisation

En del av de åtgärder som i dag ryms inom begreppet tillsyn har formen av myndighetsutövning. Ansvar för dessa åtgärder samordnas i vissa fall av en central myndighet medan det operativa tillsynsansvaret ligger på länsstyrelser eller kommuner. Regeringsformen tillåter även att myndighetsutövning med stöd av lag delegeras till privaträttsliga subjekt, vilket också förekommer. Egentillsyn som fullgörs av den verksamhetsansvarige själv är ett alltmer använt alternativ eller komplement till myndighetstillsyn.

Myndighetens tillsyn riktas då mot de system för egentillsyn som den verksamhetsansvarige har organiserat. ·

- På vilket sätt har olika centrala tillsynsmyndigheter utformat sin samordningsfunktion i förhållande till länsstyrelser och kommuner? ·
- Vilka rollkonflikter finns inom tillsynsmyndigheterna och hur har de hanterats? ·
- På vilka grunder och i vilken utsträckning kan det motiveras att lagreglerad tillsyn bedrivs av andra än statliga myndigheter? ·
- Vilka samband finns mellan statlig tillsyn och egentillsyn och hur samverkar tillsynsformerna? ·
- Hur kan tillsynen kvalitetssäkras för att garantera rättsenliga beslut?

Tillsynsmyndigheternas samspel med medborgaren

Regler är många gånger avsedda att skydda den enskildes rättigheter eller att skapa säkerhet och trygghet för allmänheten genom att begränsa friheten för den enskilde. Den tillsyn som utövas med anledning av regleringen har ett starkt intresse för medborgaren. En svag tillsyn kan leda till att medborgarens omedelbara intressen inte tillvaratas. ·

- Hur agerar olika tillsynsorgan i relation till medborgaren, t.ex. genom att dra nytta av deras engagemang i de verksamheter som är föremål för tillsyn?

Tillsynsmyndigheternas samspel med tillsynsobjekten

Enligt verksförordningen (1995:1322) skall tillsynsmyndigheten se till att kostnaderna för inhämtande av uppgifter och utövande av tillsyn begränsas. Som en följd härav skall endast nödvändiga uppgifter behöva lämnas. Uppgifterna skall bara behöva lämnas en gång och på ett så enkelt sätt som möjligt. Inspektioner skall inte ta mer tid och vara mer resurskrävande för tillsynsobjektet än vad som är nödvändigt med hänsyn till tillsynsuppgiften. Tillsynsorgan med uppdrag inom närliggande verksamhetsområden skall samverka. På så sätt kan uppgiftslämnandet minimeras och tillsynen stärkas. ·

- Hur arbetar tillsynsorganen för att ge tillsynsobjekten en fullgod information, stöd och ett korrekt bemötande?
- Hur utnyttjas tillsynsobjektens medverkan i tillsynen?
- Hur utnyttjas egentillsyn med kvalitetssäkringssystem på olika områden? ·
- Samverkar de tillsynsorgan som har uppdrag inom närliggande områden i tillräcklig utsträckning? ·
- På vilka grunder sätts avgifter för tillsyn? Hur stora är skillnaderna och vilka konsekvenser får olikheterna i avgiftssättningen?

Praxis och verksamhetsutveckling i tillsynen

Det har under de senaste decennierna på vissa områden utvecklats en delvis ny inriktning där tillsynen kommit att bli mer rådgivande och stödjande än kontrollerande. Studier har visat att de sanktioner

som myndigheter har möjlighet att tillgripa när tillsynsmyndighetens förelägganden etc. inte efterföljs används sparsamt. En ökad användning av effektivare tillsynsmetoder kan dock iakttas på vissa områden. Att praxis varierar kan bero på att förutsättningarna naturligt skiljer sig från område till område. Det bör ändå prövas om en större enhetlighet är att föredra. Tillsynsmyndigheterna har en skyldighet att utnyttja sina resurser på bästa sätt inom givna ramar. Ständig verksamhetsutveckling är därför nödvändig för att tillsynen skall vara effektiv. ·

- På vilka grunder kan det avgöras vilken inriktning tillsynen på ett visst område bör ha?
- Står möjligheterna till sanktioner på olika områden i rimlig proportion till den kontrollerade verksamhetens angelägenhet och risk? ·
- Är det möjligt att utveckla sanktionssystemen så att de kan fungera bättre? ·
- Hur sker utvecklingen av tillsynsmetoder på olika områden? Förekommer det utbyte av erfarenheter mellan olika sektorer?
- Kan system med sanktioner fås att samverka med ett system som också är rådgivande?
- Hur har verksamhetens art kommit att påverka tillsynens utformning?

Redovisning, uppföljning och utvärdering av statens tillsyn

Riksdagen behöver, som en integrerad del av den samlade återrapportering som riksdagen får om verksamhet och måluppfyllelse inom de olika politikområdena, få kunskap om hur den statliga tillsynen utövas och utvecklas. Det är därför viktigt att regeringen följer upp och utvärderar tillsynen så att åtgärder för att öka effektiviteten i den verksamhet som är föremål för tillsyn kan vidtas löpande. ·

- Hur följs olika system för tillsyn upp, hur utvärderas de och hur rapporteras deras effektivitet till regeringen ?
- Hur rapporterar regeringen till riksdagen om tillsynen som ett instrument för samhällsstyrning och om resultatet av tillsynsmyndigheternas verksamhet?
- På vilket sätt följer regeringen upp resultaten av tillsynen, t.ex. i mål- och resultatdialogen?

Den andra delen av uppdraget

Utredaren skall på grundval av sin genomgång och analys av den statliga tillsynsverksamheten i den andra delen av uppdraget lämna förslag till hur den kan göras tydligare och effektivare. För denna andra del av uppdraget avser regeringen lämna tilläggsdirektiv i samband med att den första delen av uppdraget redovisas. Utredaren skall därför fortlöpande informera Justitiedepartementet om hur uppdraget fortskrider så att beslutet om tilläggsdirektiv medger ett effektivt utredningsarbete utan onödiga avbrott.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa den första delen av sitt arbete i ett betänkande till regeringen senast den 1 oktober 2001. Tidpunkten för redovisning av den andra delen av uppdraget beslutas i tilläggsdirektiv.

(Justitiedepartementet)

Bilaga 2

(OBS! Redovisning av de lagar som reglerar statlig tillsyn finns endast i den tryckta upplagan.)

Lagar vilka reglerar statlig tillsyn

I denna bilaga redovisas de 229 lagar med anslutande förordningar vilka reglerar den statliga tillsynen. Lagarna redovisas efter vilken tidpunkt de utfärdats i följande fyra avsnitt:

- Före år 1980
- År 1980-1989
- År 1990-1999
- År 2000- (september 2001)

Redovisningen innehåller följande uppgifter om respektive lag:

- Lagens rubrik
- Lagens nummer i Svensk författningssamling
- Anslutande förordnings rubrik
- Anslutande förordnings nummer i Svensk författningssamling
- För lagen ansvarigt departement
- Vilket/vilka tillsynsobjekt som anges i lagen
- Vilket/vilka tillsynsorgan som anges i respektive lag eller förordning

Bilaga 3

(OBS! Redovisning av de organ som utövar den statliga tillsynen finns endast i den tryckta upplagan.)

Tillsynsorgan

I denna bilaga redovisas de organ vilka utövar den statliga tillsynen och enligt vilka lagar tillsynen utövas. Organens uppgifter redovisas i följande fyra avsnitt:

- Statliga myndigheter, exklusive länsstyrelser
- Länsstyrelser
- Kommuner
- Övriga organ

Redovisningen innehåller förutom tillsynsorganets namn och enligt vilka lagar tillsynen utövas även följande uppgifter.

Statliga myndigheter, exklusive länsstyrelser:

- För myndigheten ansvarigt departement.
- Vad förordningen med instruktion för myndigheten säger om myndighetens tillsynsuppgift.
- Instruktionsförordningens nummer i Svensk författningssamling.

Länsstyrelser och kommuner:

- Vilken (eventuell) central statlig myndighet som är berörd av tillsynsuppgiften.
- För tillsynsuppgiften/-lagen ansvarigt departement.
- Om även kommun/länsstyrelse medverkar i tillsynsuppgiften.