

OM OFFENTLIG SEKTOR

Tänk till om tillsynen

Om utformningen av statlig tillsyn



STATSKONTORET

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 7 |
| Om vår studie och hur den genomförts | 17 |
| Varför denna studie? | 17 |
| Syfte, metod och avgränsningar | 17 |
| Syftet | 17 |
| Metod och avgränsningar | 18 |
| Något om mål, prestationer och effekter | 21 |
| Studiens disposition | 21 |
| Tillsyn – en spelplan | 23 |
| Tillsyn och de förvaltningspolitiska värdena | 23 |
| Några definitioner | 24 |
| Tillsynsbegreppet och dess preciseringar | 24 |
| Tillsynens rollbesättning | 26 |
| Tillsynens reglering | 26 |
| Internationell och EU-reglering | 27 |
| Tillsynsobjekt och objektsansvarig | 28 |
| Om tillsynsobjekten | 28 |
| Om den objektsansvariga | 29 |
| Tillsynsorgan | 29 |
| Statliga tillsynsmyndigheter | 29 |
| Kommunala tillsynsmyndigheter | 30 |
| Privaträttsliga kontrollorgan | 30 |
| Tillsynens kostnader och finansiering | 31 |
| Om kostnader | 31 |
| Om finansiering | 31 |
| Om ingripandemöjligheter | 34 |
| Överklagande | 34 |
| Om tillsynens utformning och verksamhetens karaktär | 37 |
| Tillsyn i ett förvaltningspolitiskt sammanhang | 37 |
| Hur är tillsynen utformad? | 39 |
| Hur tillsynen är reglerad | 39 |
| Om reglering och krav- och målformuleringar | 40 |
| Om internationell reglering och EU-reglering | 45 |
| Hur statsmakterna organiserar tillsynen | 47 |

| | |
|---|-----------|
| Omorganisering för att förändra verksamhetens genomförande | 48 |
| Om organisering och rollkonflikter | 49 |
| Omorganisering för ökad enhetlighet | 53 |
| Omorganisering som anpassning till regeländringar | 54 |
| Hur tillsynen är finansierad | 55 |
| Finansieringen av tillsynen – några exempel | 57 |
| Principer saknas för finansieringen | 59 |
| Tillsynens ingripandemöjligheter | 59 |
| Skolinspektionens ingripandemöjligheter | 59 |
| Socialstyrelsens ingripandemöjligheter inom socialtjänsttillsynen | 60 |
| Arbetsmiljöverkets ingripandemöjligheter | 61 |
| Finansinspektionens ingripandemöjligheter | 62 |
| Kemikalieinspektionens ingripandemöjligheter | 63 |
| Hur tillsynsmyndigheterna utformat sin tillsyn | 64 |
| Om tillsynens planering | 64 |
| Om tillsynens genomförande | 67 |
| Om tillsyn och kompetens | 70 |
| Om verksamhetens karaktär och tillsynens utformning – några sammanfattande iakttagelser | 73 |
| Om verksamhetens karaktär | 73 |
| Tillsynens utformning – sammanfattande iakttagelser | 74 |
| Reglering och organisation | 74 |
| Finansiering | 75 |
| Ingripandemöjligheter | 75 |
| Myndigheternas utformning av tillsynen | 75 |
| Kompetens | 75 |
| Utformningen sammanfattad | 76 |
| Relationen mellan verksamhetens karaktär och tillsynens utformning | 76 |
| Om tillsyn och dess utformning | 79 |
| Om politiska mål, myndighetsmål och resultatredovisning | 79 |
| Om tillsynens effekter | 80 |
| Något om tillsynens kostnader och förväntningarna på tillsynen | 81 |
| Om reglering av tillsyn | 82 |
| Tydlighet med vad som avses med tillsyn | 82 |
| Balans mellan regleringens olika delar | 83 |
| Om statsmakternas organisering av tillsynen | 83 |

| | |
|--|------------|
| Tillsynsmyndighetens uppgifter bör noga övervägas | 83 |
| Tydlig ansvarsfördelning av tillsynen | 85 |
| Om finansieringen av tillsynen | 85 |
| Tydliga ramar i bemyndigandet | 86 |
| Avgiftsfinansieringen bör vara tydlig, rättvis och konkurrensneutral | 86 |
| Kostnader för tillsynen bör redovisas separat | 87 |
| Om tillsynsmyndigheternas ingripandemöjligheter | 87 |
| En varierad ingripandearsenal behövs och ska utnyttjas | 87 |
| Om tillsynsmyndigheternas utformning av tillsynen | 88 |
| En noggrann planering är nödvändig | 88 |
| Utveckla metoderna för kompetensförsörjning | 90 |
| Utveckla erfarenhetsutbytet för att höja tillsynskompetensen | 91 |
| En samlad utformning av tillsynssystemet | 93 |
| Befintlig myndighet eller särskild tillsynsmyndighet? | 93 |
| Uppgifter utöver tillsyn? | 94 |
| Central eller delegerad tillsyn? | 95 |
| Statlig eller kommunal utförare? | 95 |
| Hur detaljerad styrning? | 95 |
| Hur ska tillsynen finansieras? | 96 |
| Vilka ingripandemöjligheter ska tillsynsmyndigheten ha? | 96 |
| Summary | 97 |
| Referenser | 107 |
| Fotnoter | 111 |

Sammanfattning

Syftet med den här studien är att öka kunskapen om hur den statliga tillsynen övergripande bör utformas för att ge önskat resultat. Vårt fokus ligger på regeringens utformning av tillsynen.

I studien har vi närmare analyserat fem olika verksamheter och jämfört hur tillsynen är utformad inom dessa. Dessa fem är:

-
- Kemikalietillsyn
 - Arbetsmiljötillsyn
 - Tillsyn inom socialtjänsten
 - Tillsyn över skolan
 - Finansmarknadstillsyn
-

Vi har också kompletterat analysen med iakttagelser från vissa andra tillsynsområden samt med utredningar och rapporter som diskuterar tillsyn på ett mer generellt plan.

Om mål och resultatredovisning

Politiska mål kan vara mångtydiga och i vissa fall också motstridiga, men framför allt är de ofta övergripande till sin karaktär. När regeringen inrättar en tillsynsmyndighet för att sköta en viss verksamhet är en grundläggande tanke att myndigheten genom de uppgifter den fått sig tilldelat ska bidra till att dessa övergripande mål för verksamheten uppnås. Detta alldeles oavsett hur tillsynsmyndighetens uppdrag formuleras.

En tillsynsmyndighets uppdrag måste emellertid vara möjligt att realisera inom ramen för de befogenheter som myndigheten har. I praktiken styr också myndigheterna sina verksamheter mot

mer konkreta mål som svarar mot deras faktiska befogenheter och påverkansmöjligheter.

När tillsynsmyndigheterna styr mot mer konkreta mål ska dessa vara uppföljningsbara, även om det inte behöver innebära att de i alla delar är kvantifierbara. Tillsynsmyndigheterna ska följa upp och redovisa prestationer som ger regeringen en bild av hur väl tillsynen fungerar, t.ex. fördelningen mellan egeninitierad och externt initierad tillsyn, hur mycket tillsyn som har skett på plats, hur många ingripanden av olika slag som har gjorts samt handläggningstider. Myndigheterna ska också kunna redovisa kostnaden för tillsynens prestationer. Vidare bör tillsynsmyndigheterna eftersträva att redovisa effekter av verksamheten.

Om tillsynens kostnader och effekter

En ofta bortglömd sida av tillsynen är kostnaden. Det är också svårt att beräkna den totala kostnaden för tillsynen, bl.a. därför att myndigheternas redovisningar av kostnaderna för tillsynsverksamheten skiljer sig åt. Tillsynsutredningen gjorde år 2000 en grov skattning och kom fram till en kostnad på mellan 4 och 5 miljarder kronor totalt för de statliga och kommunala myndigheternas tillsynsverksamhet. För de statliga tillsynsmyndigheterna rörde det sig om närmare 2,5 miljarder kronor. Sedan dess har kostnaderna ökat.

På grund av de svårigheter som finns när det gäller att korrekt mäta kostnaderna för tillsyn har det inte varit möjligt för oss att ta fram en aktuell totalsumma för kostnaden. När det gäller de fem verksamheter som vi studerar närmare – kemikalietillsyn, arbetsmiljötillsyn, socialtjänsttillsyn, tillsyn över skolan samt finansmarknadstillsyn – var dock kostnaden totalt för dessa enligt årsredovisningarna strax över 1,2 miljarder kronor år 2010.

När effektivitetsförbättringar framhålls som ett av argumenten för en viss reform, där också utökad och skarpere tillsyn utgör en komponent, är det viktigt att också beakta kostnaden för tillsynen. Särskilt viktigt tycks detta vara när offentliga verk-

samheter öppnas för privata utförare. För sådana avreglerade marknader tenderar det att efter en tid framställas krav på ökad tillsyn.

Det finns mycket begränsade kunskaper om vilka effekter tillsynen har och därmed vet vi inte heller hur effektivt tillsyn är som styrinstrument.

Om reglering av tillsyn

Balans mellan regleringens olika delar

Om t.ex. vissa delar av tillsynsverksamheten är detaljerat reglerad med avseende på vilka prestationer myndigheten ska åstadkomma medan andra delar har mer övergripande målformuleringar finns en risk att den detaljerade regleringen får en starkt styrande inverkan på tillsynen, med den konsekvensen att annan mer strategiskt inriktad tillsyn får stå tillbaka. Regleringen av Socialstyrelsens tillsynsverksamhet är ett exempel på en sådan obalans. Lagregleringen i socialtjänstlagen, liksom myndighetens instruktion, är mycket övergripande i sina målformuleringar samtidigt som socialtjänstförordningen i detalj anger prestationen för delar av tillsynen.

Det är viktigt att regleringens olika delar samspelar så att det inte uppstår en obalans mellan dem.

Om statsmakternas organisering av tillsynen

Tillsynsmyndighetens uppgifter bör noga övervägas

Regeringen har valt olika sätt att organisera tillsynen för olika verksamheter. I vissa fall har myndighetens getts ansvar för såväl vissa främjandeuppgifter, t.ex. bidragsgivning, som normering och tillståndsgivning. Socialstyrelsen är ett exempel på en sådan myndighet. I andra fall har tillsynsmyndigheten renodlats till att i princip bara ägna sig åt tillsyn, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är ett exempel på en sådan myndighet.

Principiellt finns det vissa problem med att blanda tillsynsuppgifterna med uppgifter som främjande, tillståndsgivning och normering. Särskilt problematiskt är detta för främjandeuppgifter, som rådgivning och bidragsgivning, där det finns en stor risk att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas. Det är t.ex. inte lämpligt att tillsynsmyndigheten ägnar sig åt att ge konkreta råd i enskilda fall. Att däremot redogöra för gällande lagstiftning eller ge mer allmänna råd är vanligtvis inte problematiskt, utan kan snarare bidra till ett bra resultat av tillsynen.

Det är viktigt att regeringen noga tänker över vilka uppgifter en viss tillsynsmyndighet ska ha. Vad som är lämpligt kan då skilja sig mellan olika verksamhetsområden. Om tillsynsmyndigheten ges främjande och/eller tillståndsgivnings- respektive normeringsuppgifter är det viktigt att dessa uppgifter organisatoriskt inom myndigheten skiljs från tillsynsuppgiften. Detta främst för att undvika eventuella jävsituationer. En direkt olämplig främjandeuppgift för en tillsynsmyndighet är att reellt (inte bara formellt) besluta om olika typer av statsbidrag.

Tydlig ansvarsfördelning av tillsynen

Det finns ibland en otydlighet när det gäller ansvarsfördelningen mellan olika tillsynsmyndigheter. Otydligheten kan gälla såväl mellan myndigheter verksamma på den centrala nivån, som mellan myndigheter på olika hierarkiska nivåer, vanligtvis mellan central myndighet, länsstyrelserna och kommunerna. Det förstnämnda har exempelvis varit en återkommande synpunkt när det gäller finansmarknadstillsynen och gränsdragningen mellan Finansinspektionens och Riksbankens roll med avseende på finansiell systemstabilitet. Kemikalietillsynen är ett exempel där gränsdragningen mellan myndigheter på olika nivåer har varit ett problem.

När regeringen organiserar en tillsynsverksamhet är det mycket viktigt att gränssnittet mellan myndigheter med liknande uppgifter blir tydligt, så att det inte uppkommer otydlighet och överlappande ansvar mellan olika myndigheter.

Om finansieringen av tillsynen

Tydliga ramar i bemyndigandet

Det är riksdagens bemyndigande som avgränsar vad som i det enskilda fallet ska finansieras med tillsynsavgifter. Det är t.ex. inte särskilt tydligt om riksdagen i bemyndigandet enbart anger att avgiften ska täcka kostnader för ”verksamheten”. Då är det tydligare och bättre om bemyndigandet anger att avgiften ska täcka kostnader för ”tillsyn”. Ju tydligare formulering från riksdagen desto enklare blir det för regering och myndigheter att tolka vad avgiftsuttaget innebär.

Rättvis och konkurrensneutral avgiftsfinansiering

Avgiftssystemen inom vissa områden har beskrivits som invecklade och otydliga. Exempelvis har Kemikalieinspektionens avgiftsmodell kritiserats för detta.

Finansieringsmodellen bör vara tydlig och lättförstådd, men också uppfattas som rättvis. En rättvis finansieringsmodell innebär bl.a. att tillsynsavgifterna ska vara konkurrensneutrala. Särskilt betydelsefullt är det för tillsyn över företag.

Om tillsynsmyndigheternas ingripandemöjligheter

En varierad ingripandearsenal behövs

Det kan uppstå situationer när en tillsynsmyndighet väljer att inte göra något ingripande därför att de medel som står till buds anses vara alltför kraftfulla. Det är därför viktigt att tillsynsmyndigheten har en varierad arsenal av ingripandemöjligheter till sitt förfogande för att tillsynens ska ge bästa möjliga resultat. Inte minst viktigt är detta vid mindre allvarliga överträdelser.

Om tillsynsmyndigheternas utformning av tillsynen

En noggrann planering är nödvändig

Den planerade tillsynen trängs ofta undan av den händelsestyrda. Det är ett förhållande som har uppmärksamats i ett

flertal utredningar och utvärderingar, exempelvis när det gäller viss tillsyn som länsstyrelserna bedriver. En noggrant planerad tillsyn kan bidra till att förebygga en sådan utveckling. Planeringsarbetet bör inbegripa en genomarbetad riskanalys och tydliga prioriteringar mellan olika tillsynsobjekt. I planeringen måste också ingå att avsätta resurser och utrymme för den händelsestyrda tillsynen. Planeringsarbetet kräver att tillsynsmyndigheten har kapacitet och kompetens att genomföra nödvändiga kartläggningar och analyser.

Utveckla erfarenhetsutbytet för att höja tillsynskompetensen

Tillsynsrollen rymmer utöver sakområdeskunskap också det vi här benämner tillsynskompetens. I den kompetensen ingår både mer allmän förvaltningskunskap och mer specifik kompetens kopplat till tillsynsrollen, t.ex. hur tillsynsrollens krav på objektivitet, saklighet och likabehandling ska hanteras.

Ett sätt att höja tillsynskompetensen är genom erfarenhetsutbyte. Sådant förekommer också, både i mer informell och i formaliserad form. Att ytterligare utveckla erfarenhetsutbytet inom ramen för nätverket Tillsynsforum kan vara ett sätt att stärka tillsynskompetensen.

Det saknas i dag en etablerad uppfattning om vad som kännetecknar en god operativ tillsyn. Synsätt och metoder varierar och det behövs ett fortsatt tvärsektorielt utvecklingsarbete innan det går att tala om tillsyn som ett tydligt identifierbart och etablerat styr- och granskningsinstrument. Också här skulle Tillsynsforum kunna göra en stor insats för att utveckla tillsynsdisciplinen.

En samlad utformning av tillsynssystemet

Vi vill framhålla betydelsen av att se tillsynen som ett sammanhållet system där reglering, organisering, finansieringen och ingripandemöjligheter bör samspela för att bästa möjliga resultat av verksamheten ska kunna åstadkommas. Det räcker t.ex. inte att tillsynen organiseras så att den fungerar utmärkt när det

gäller att upptäcka brister och avvikelser om det samtidigt inte finns ett fungerande sanktionssystem. För att åstadkomma en sådan samlad och sampelande tillsyn är det av avgörande betydelse att statsmakternas utformning av tillsynen är väl genomtänkt redan från början. Det finns då ett antal grundläggande frågor som bör klaras ut:

- *Befintlig myndighet eller särskild tillsynsmyndighet?*

En fördel med att inordna tillsynen i en befintlig myndighet kan t.ex. vara att denna har annan verksamhet som kunskaps- och erfarenhetsmässigt kan befrukta tillsynen. En nackdel med att lägga tillsynen i en befintlig myndighet är att det kan uppstå konflikter mellan myndighetens olika uppgifter och att tillsynen därmed riskerar att nedprioriteras. En fördel med att skapa en särskild tillsynsmyndighet är att regeringens styrning av tillsynen inom verksamhetsområdet underlättas. Statsmakterna kan t.ex. direkt besluta om vilka tillsynsresurser som ska disponeras av myndigheten. Även den interna myndighetsstyrningen borde kunna underlättas om det endast finns en myndighetsuppgift att styra över.

- *Uppgifter utöver tillsyn?*

En fördel med att ha en eller flera andra uppgifter tillsammans med tillsynen är att det kan finnas kunskaps- och effektivitetsmässiga skäl för att samla uppgifterna. Det kan t.ex. vara effektivare att ha tillståndsgivning och tillsyn i samma myndighet än att dela upp verksamheterna. Det kan också vara värdefullt för tillsynsmyndigheten att ha tillgång till normerande instrument för att med hjälp av dem informera och tydliggöra olika aspekter av tillsynen för tillsynsobjekten. Fördelarna med att ha en renodlad tillsynsmyndighet är att tillsynens oberoende blir tydligare markerat genom att det inte behöver finnas någon misstanke om att de andra uppgifterna påverkar tillsynsmyndighetens ställningstaganden. Genom att renodla tillsynsmyndigheten riskerar inte heller tillsynen att blir nedprioriterad på bekostnad av den av tidsramar mer styrda tillståndsgivningen. Om tillsynsmyndigheten också ges främjande, normerande och/eller tillståndsgivande uppgifter är det viktigt att dessa

organisatoriskt skiljs från tillsynsverksamheten, så att tillsynens oberoende inte riskerar att ifrågasättas. Särskilt viktigt är detta när det gäller främjandeuppgifter där risken för att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas är särskilt stor.

- *Central eller delegerad tillsyn?*

Avgörande faktorer är här antalet tillsynsobjekt och deras placering samt hur komplicerat tillsynsområdet är. En nackdel med att delegera tillsynen är att styrningen kan försvåras. En annan nackdel är att det finns risk för en minskad enhetlighet i genomförandet. Ytterligare en nackdel kan vara att det i en decentraliserad organisation riskerar uppstå allt för nära band mellan tillsynspersonalen och ansvariga för de verksamheter som ska tillsynas. Något som t.ex. skulle kunna påverka viljan att utnyttja sanktionsinstrumentet. En fördel med att ha en decentraliserad tillsynsorganisation är att lokalkännedomen blir större i en sådan organisation, vilket kan underlätta tillsynsarbetet.

- *Statlig eller kommunal utförare?*

Med 290 självstyrande kommuner blir risken för bristande enhetlighet och oberoende i tillsynen ännu större än i en statligt decentraliserad organisation.

- *Hur detaljerad styrning?*

Här står valet något förenklat mellan detaljeringsgrad och flexibilitet. Huvudsakligen är det ett ansvar för tillsynsmyndigheterna att konkretisera de ofta övergripande politiska målen för verksamheten inom ramen för de befogenheter som myndigheten har. När det gäller lagar och förordningar bör det vara ett minimikrav att statsmakterna är tydliga med vad de i det enskilda fallet avser med tillsyn. Det bör också tydligt framgå om tillsynen är avgiftsbelagd och om det är regeringen eller tillsynsmyndigheten som ska föreskriva tillsynsavgiften. Vidare bör det framgå vilka ingripandemöjligheter som tillsynsmyndigheten har till sitt förfogande.

- *Hur ska tillsynen finansieras?*

Det övergripande valet står mellan anslags- eller avgiftsfinansiering. Det är i det sammanhanget viktigt att analysera vilka implikationer respektive modell får, inte bara för tillsynsverksamheten i sig utan också för den verksamhet som ska tillsynas. Det gäller t.ex. sådant som incitamenten att effektivisera tillsynen och vilka konsekvenserna kan bli för marknaden och de företag som är verksamma där.

- *Vilka ingripandemöjligheter ska tillsynsmyndigheten ha?*

Här gäller det att ge tillsynsmyndighet rätt ingripandearsenal. Det är då viktigt att utforma en tillsynsmyndighets ingripandeinstrument så att ingripandet kan ske på rätt nivå. Det bör därför finnas både mildare och strängare ingripanden. Antalet ingripandemöjligheter bör emellertid inte vara allt för stort, då detta kan öppna för misstankar om godtycke vid val av ingripande.

Om vår studie och hur den genomförts

Varför denna studie?

Intresset för tillsyn som förvaltningspolitiskt instrument växte på allvar fram under 1990-talet och har sedan dess legat på en hög nivå. Till stor del torde det stora intresset sammanhånga med de förvaltningspolitiska förändringar som har skett under de senaste decennierna, vilka kan sammanfattas med termer som renodling, avreglering, bolagisering, decentralisering och privatisering. Det har också under denna period producerats en hel del studier, granskningar och utvärderingar av tillsynen. Den mest utförliga och övergripande genomgången stod Tillsynsutredningen för (SOU 2002:14, SOU 2004:100), men även inom myndighets- och forskningsvärlden har tillsynen granskats och studerats.

En hel del studier av tillsynen har således genomförts. Det saknas emellertid en aktuell, övergripande och komparativ studie av den statliga tillsynen där fokus ligger på hur tillsynen utformas för att fungera effektivt och därmed åstadkomma det resultat som statsmakterna önskar sig. Det är den kunskapsluckan som Statskontoret vill bidra till att fylla med denna studie.

Statskontoret har enligt sin instruktion i uppdrag att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. Den här studien utgör en del av det uppdraget.

Syfte, metod och avgränsningar

Syftet

Det huvudsakliga syftet med studien är att *öka kunskapen om hur den statliga tillsynen övergripande bör utformas för att ge önskat resultat.*

Hur tillsynen i praktiken är utformad skiljer sig självfallet mellan olika verksamheter. Samtidigt är det av intresse att försöka förstå vad som mer generellt kan bidra till att åstadkomma det önskade resultatet. Sådant som riksdagen, regeringen och tillsynsmyndigheterna bör beakta när tillsynen för en viss verksamhet ska utformas, oavsett vilken verksamhet det gäller. Tyngdpunkten i studien ligger på regeringens utformning av tillsynen.

Metod och avgränsningar

För att analysera hur tillsynen övergripande bör utformas för att ge önskat resultat har vi studerat olika verksamheter och jämfört hur tillsynen är utformad inom dessa. Vi har studerat fem verksamheter närmare. Dessa är:

-
- Kemikalietillsyn
 - Arbetsmiljötillsyn
 - Tillsyn inom socialtjänsten
 - Tillsyn över skolan
 - Finansmarknadstillsyn
-

Vi har valt dessa verksamheter främst därför att de av olika skäl, bl.a. politiska och samhällsekonomiska, utgör viktiga verksamhetsområden. Vi har också valt att ta med verksamheter med såväl kommunala som privata huvudmän. Valet av verksamhetsområden har också påverkats av tillgången på empiriskt material (se nedan). Vi har avgränsat studien till den statliga tillsynen.

Det ska tilläggas att även om vi har fokuserat vår analys på ovanstående fem verksamheter har vi också studerat andra verksamhetsområden och där vi ansett det värdefullt kompletterat analysen med iakttagelser från dem. Vidare har vi studerat utredningar och rapporter som diskuterar tillsynen på ett mer generellt plan.

En övergripande komparativ studie som denna måste i praktiken med nödvändighet använda sig av sekundärdata. Vårt empiriska material består således till övervägande del av tidigare gjorda studier. I första hand är det Statskontorets egna utvärderingar som har använts, men även material från Riksrevisionen, kommittéväsendet och forskarvärlden har utnyttjats i analysen. Tidsmässigt har en ungefärlig gräns för studiens analyser satts till det senaste decenniet. Vårt skriftliga material har kompletterats med ett begränsat antal intervjuer med personer verksamma i styrgruppen för Tillsynsforum.¹

Ett problem som uppstår vid en komparativ analys av sekundärdata med ambitionen att dra vissa generella slutsatser är att analysen blir beroende av det material som finns tillgängligt; vilka verksamheter som har studerats i utvärderingarna, vilka aspekter av tillsynen som har fokuserats i utvärderingarna och vilken metod som har använts. Det är ju inte alltid som utvärderingarna har haft som huvudsakligt syfte att granska tillsynens resultat. Det finns ingen enkel lösning på det här problemet. Ett första steg är dock att göra en ordentlig inventering av tillgängligt material. Den inventering vi gjorde visade att det fanns tillräckligt med studier för att det skulle vara meningsfullt att genomföra analysen. Fortfarande kvarstod emellertid problemet – utifrån vårt perspektiv – att studierna inte är gjorda utifrån samma eller liknande mall, dvs. de fokuserar ofta skilda aspekter och använder skilda metoder i analysen. Detta problem har vi enbart kunnat hantera genom att vara uppmärksamma och där det finns kompletterande källor använda oss av dem.

Det bör här understrykas att till syvende och sist är de slutsatser vi drar om vad som bör känneteckna en resultatmässigt god tillsyn baserade på vår egen analys. Några färdiga svar finns inte att hämta i de utvärderingar och granskningar vi har studerat.

Vi har valt att låta några centrala frågeställningar styra analysen och dispositionen. Dessa frågeställningar är:

-
- Hur är tillsynen utformad inom de studerade verksamhetsområdena?
 - Vilken karaktär har verksamheten?
 - Vad på en övergripande nivå bidrar till en tillsyn som ger önskat resultat?
-

Med *utformning* menar vi tillsynens formella reglering och organisering, finansiering och ingripandemöjligheter samt hur tillsynsmyndigheterna i praktiken har utformat tillsynen med avseende på sådana frågor som exempelvis om tillsynen i första hand är egeninitierad eller externt initierad eller om det finns en tillsynsplan/strategi. Vi har valt dessa faktorer för att de, enligt vår mening, utgör de centrala komponenterna i utformningen av tillsynsverksamheten.

Med *verksamhetens karaktär* avser vi t.ex. sådana faktorer som om ansvaret för verksamheten är statligt, kommunalt eller privat, om verksamheten förekommer på en marknad eller inte, om den kräver tillstånd eller registrering, om den i stor utsträckning styrs av EU:s reglering eller av nationell reglering, om tillsynsobjekten är få eller många samt om de är komplexa eller enkla till sin karaktär.

Tanken är att svaren på de två första frågeställningarna ska leda oss fram till svaret på den tredje frågeställningen, vilken i sin tur leder oss fram till vårt syfte: att öka kunskapen om hur tillsynen generellt bör utformas för att ge önskat resultat. Samtidigt kan vi utifrån beskrivningarna ovan se att det finns en mängd faktorer som kan påverka resultatet av tillsynen. Dessa faktorer förekommer också i olika konstellationer bland de studerade verksamheterna.

Det ideala för vår studie skulle vara att kunna jämföra tillsynen av verksamheter som liknar varandra i viktiga avseenden för att sedan analysera i vilka avseenden resultatet av tillsynen skiljer sig mellan dem. Tyvärr är verkligheten allt för komplex för att detta ska kunna göras på ett helt tillfredsställande sätt. Vi kom-

mer dock att göra vissa jämförelser mellan verksamheter som liknar varandra med avseende på några viktiga faktorer. Det gäller exempelvis mellan skola och social omvårdnad, där det i båda fallen finns många tillsynsobjekt av inte allt för komplex karaktär och där tillsynsobjekten vanligtvis är kommunala, men med en växande andel privata utförare.

Något om mål, prestationer och effekter

Syftet med den här studien är att öka kunskapen om vad som är viktigt att beakta när en tillsyn utformas som ska ge ett för statsmakterna önskat resultat. Vi kommer därmed att beröra tillsynens effekter och/eller prestationer. För att kunna säga något om effekterna bör vi ha en uppfattning om vad som är målet för tillsynen. Det kan t.ex. vara att förhindra missbruk eller misskötsel av befogenheter, förhindra olyckor, eller förbättra effektiviteten i en verksamhet. En resultatmässigt bra tillsyn borde således bidra till att målet med tillsynen uppnås. Problemet är att såväl mål som effekter inte alltid är enkla att definiera. Målen kan vara mångtydiga och ibland motstridiga och effekterna kan skilja sig mellan de som ligger närmare i tiden och de mer långsiktiga. Det är också mycket sällan som det går att belägga ett kausalt samband mellan den utförda tillsynen och effekten i form av t.ex. antal olyckor eller fall av misskötsel. Ett sätt att hantera detta problem är att ta ett steg bakåt i processen och nöja sig med att studera det som brukar kallas prestationer, dvs. i det här fallet den tillsyn som tillsynsorganet förväntas utföra. Det finns emellertid ett antal metodologiska problem även med detta tillvägagångssätt, exempelvis är sambandet mellan prestationer och effekter ofta problematiskt. Vi återkommer till diskussionen om mål, prestationer och effekter i det tredje och fjärde kapitlet.²

Studien har genomförts av Peter Ehn. Till projektet har en intern arbetsgrupp inom Statskontoret varit knuten.

Studiens disposition

Studien är disponerad på följande vis. I det andra kapitlet definieras de vanligaste begreppen inom tillsyn. Här ges också

en översiktlig bild av tillsynens reglering, de olika aktörerna på tillsynsscenen, tillsynens kostnader och finansiering samt ingripande- och överklagandemöjligheter. I det tredje kapitlet diskuterar vi två av studiens centrala frågeställningar. Det gäller hur tillsynen är utformad inom de olika verksamhetsområdena samt karaktären på verksamheten inom desamma. Inledningsvis i kapitlet ges också en kortfattad beskrivning av tillsynens bakgrund, sett i ett förvaltningspolitiskt perspektiv. I det fjärde kapitlet försöker vi att utifrån våra iakttagelser analysera och redovisa hur tillsynen övergripande bör utformas för att ge önskat resultat. Slutligen i det femte kapitlet understryker vi nödvändigheten av att se tillsynen som ett samlat system och lyfter fram ett antal grundläggande frågor som bör klaras ut i samband med att en tillsynsverksamhet utformas.

Tillsyn – en spelplan

I det här kapitlet ska vi definiera och redogöra för de vanligaste begreppen inom tillsyn. Vi ska också försöka ge en översiktlig bild av tillsynens reglering, de olika aktörerna på tillsynsscenen samt tillsynens kostnader, finansiering, ingripandemöjligheter och vad som generellt gäller vid överklagande av tillsynsbeslut. Vi inleder dock med att kortfattat relatera tillsynen till de grundläggande förvaltningspolitiska värdena.

Tillsyn och de förvaltningspolitiska värdena

När regeringen instiftar en lag vill den förstås att intentionerna med lagen uppnås. Ett sätt att göra detta är genom tillsyn. Tillsynen ska bidra till att medborgarnas rättssäkerhet garanteras. I praktiken kommer dock rättssäkerheten att hela tiden vägas mot effektiviteten. Det finns ofta helt enkelt inte resurser till att kontrollera allt. Det är bl.a. därför som tillsynsplaner och riskanalyser arbetas fram.

Tillsyn utgör ett medel för att se till att demokratiskt fattade beslut genomförs på det sätt som statsmakterna har avsett. Sett ur ett bredare demokratiskt perspektiv ska tillsynen bidra till att upprätthålla respekten för folkviljan. Tillsynen ska omöjliggöra, eller i vart fall försvåra, att brott mot lagar och förordningar förblir oupptäckta.

En fungerande tillsyn bidrar till att skapa förtroende för staten. Medborgaren ska kunna lita på att de regler som beslutats också gäller i praktiken. En viktig aspekt blir då enhetlighet. Reglerna ska tolkas på ett likartat sätt var i landet än verksamheten äger rum.

Tillsyn utgår från regleringen och är utifrån den definition som regeringen har angivit ägnad att granska regleringens efter-

levnad (se nedan). Här ska bara finnas två värden – rätt eller fel. I den meningen ska tillsynen inte ta hänsyn till tillgängliga resurser, om det t.ex. är orimligt dyrt att leva upp till en viss norm. En konsekvens av detta är att tillsynen i vissa lägen kan komma i konflikt med effektiviteten.

Några definitioner

Tillsynsbegreppet och dess preciseringar

Vi har i den här studien valt att utgå från den definition av tillsyn som regeringen har angivit i sin tillsynsskrivelse (Skr 2009/10:79). Enligt regeringen bör tillsynsbegreppet främst användas för:

verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Tillsyn är således utifrån denna definition en verksamhet ägnad att granska regleringens efterlevnad. Tillsyn är emellertid inte enbart granskning. Den andra centrala komponenten i begreppet är rätten att göra ett ingripande, rätten att kräva åtgärder som korrigerar felaktigheter.³ I tillsynsbegreppet inbegrips däremot inte aktiviteter som rådgivning, information, utvecklingsstöd och normering i form av utfärdande av föreskrifter (SOU 2004:100). Tillsyn skiljer sig också från uppföljning och utvärdering i flera avseenden, främst genom att ha regelefterlevnaden som sitt yttersta syfte. Tillsynen blir därför mer begränsad och legalistisk till sin karaktär jämfört med uppföljning och utvärdering, vilka syftar till en bredare kunskapsinhämtning. Det finns också andra skillnader mellan tillsyn och särskilt utvärdering, t.ex. att utvärderingar vanligtvis inte är rutinartade och inte heller förutsätter ett regelverk på samma sätt som tillsyn. Utvärderingarna rymmer normalt också mer komplicerade frågeställningar än enbart regelefterlevnad (Riksrevisionsverket, 1995).

En tredje viktig komponent i tillsynen är att den bör utföras av ett organ som har en självständig ställning i förhållande till den

verksamhet som tillsynen riktas mot. På så sätt ska trovärdigheten i tillsynen garanteras.

Utöver vad som framgår av definitionen ovan bör tydliggöras att tillsyn är en fortlöpande verksamhet. En verksamhet som ska bedrivas oberoende av vilka problem eller brister som för tillfället står i fokus för allmänhetens intresse.

Det finns ytterligare ett antal begrepp kopplade till tillsynen. Vi definierar de viktigaste av dessa kortfattat nedan. Definitionerna bygger på Tillsynsutredningen (SOU 2002:14, SOU 2004:100).

Tillsynspliktig verksamhet: Verksamhet som omfattas av tillsyn enligt särskilda föreskrifter.

Tillsynsvägledning: Det vägledande arbete som talar om hur tillsynen bör utföras.

Operativ tillsyn: Samlingsbegrepp för all tillsyn som utövas direkt gentemot tillsynsobjektet.

Egeninitierad tillsyn: Bedrivs på tillsynsmyndighetens eget initiativ, dvs. proaktiv.

Externt initierad tillsyn: Tillsyn initierad utifrån, t.ex. genom enskilda anmälningsärenden eller genom klagomål, dvs. reaktiv.

Direkt tillsyn: Tillsyn där tillsynsmyndigheten själv gör inspektioner, platsbesök etc.

Egentillsyn: Tillsynsobjektets granskning av den egna verksamheten.

Systemtillsyn: Inriktas inte på den operativa verksamheten utan på att granska att den objektsansvariga har tillfredsställande metoder för att själv uppmärksamma fel och brister samt att korrigera dessa. Systemtillsynen är främst inriktad på processer och organisation.

Utgår i första hand från uppgifter som lämnats av tillsynsobjektet i samband med dennas egentillsyn.

Tillsynens rollbesättning

På ett generellt plan kan vi urskilja sex olika roller i en tillsynskedja som består av politiska mål, lagstiftning, föreskrifter, tillstånd, kontroll och ingripanden. Dessa sex roller är lagstiftaren, verkställaren, den systemansvariga, tillsynsutövaren, tillsynsobjektet samt den objektsansvariga (jfr Statskontoret 1998:8, SOU 2004:100).

Lagstiftarrollen innehas vanligtvis av riksdagen.⁴ Regeringen är *verkställaren* och styr tillsynskedjan genom i första hand förordningar och bemyndiganden samt genom regleringsbrev och annan direkt myndighetsstyrning. Styrningen riktar sig främst mot den *systemansvariga*. Denna utgörs i regel av en central myndighet, t.ex. Socialstyrelsen. Myndigheten utfärdar i sin tur föreskrifter och allmänna råd samt följer upp och utvärderar hur tillsynskedjan fungerar. Resultatet av uppföljningen/utvärderingen redovisas i myndighetens årsredovisning. *Tillsynsutövaren* (eller *tillsynsorganet*) – vanligtvis en myndighet eller en kommunal förvaltning – genomför den operativa tillsynen inom de ramar som har angetts av riksdag, regering och den systemansvariga myndigheten. Tillsynsutövaren ska vara självständig i förhållande till den verksamhet som tillsynen riktas mot. Roller som systemansvarig och tillsynsutövare kan sammanfalla, men så är inte alltid fallet. Exempelvis har länsstyrelsen ofta rollen som tillsynsutövare medan den systemansvariga myndigheten kan vara Naturvårdsverket. *Tillsynsobjektet* definieras i lagstiftningen och är det föremål eller den verksamhet som omfattas av tillsynen. Den *objektsansvariga* är den fysiska eller juridiska person som är ansvarig för ett tillsynsobjekt, t.ex. Vattenfall som ägare av kärnkraftverk (Statskontoret 1998:8, SOU 2004:100).

Tillsynens reglering

Den statliga tillsynens grunder regleras i lag. Reglering och tillsyn hänger också tätt samman. När statsmakterna finner det motiverat att reglera en verksamhet vill man också ha någon form av kontroll, ofta i form av tillsyn, av att regleringen följs.

Det finns i dag fler än 230 olika lagar som reglerar tillsynen (Skr. 2009/10:79). Lagregleringen kompletteras vanligtvis med förordningar och föreskrifter. Vidare styr regeringen tillsynens inriktning och omfattning genom regleringsbrev.

Internationell och EU-reglering

Den ökade internationaliseringen och EU-medlemskapet har i likhet med vad som gäller inom många andra områden också påverkat tillsynsverksamheten. Främst är det EU som genom sina rättsakter på olika sätt styr delar av den svenska tillsynen, men det förekommer även internationell reglering som direkt påverkar tillsynen. Det gäller exempelvis inom finansmarknadsområdet.⁵

Allt fler lagar och andra författningar som reglerar statliga myndigheters tillsynsarbete grundar sig på, eller påverkas av, EU-direktiv. Det har också blivit vanligare att svenska myndigheter ska utöva tillsyn över efterlevnaden av bestämmelser som enbart finns angivna i EU-förordningar. Eftersom EU-rätten har företräde framför nationell lagstiftning begränsas möjligheterna till nationell reglering inom områden där harmoniserade EU-regler gäller.

I flertalet EU-rättsakter anges att det ska finnas en fungerande nationell kontroll, men den mer detaljerade utformningen och organisationen av denna kontroll eller tillsyn ansvarar vanligtvis det enskilda medlemslandet för. Inom vissa områden ställer dock EU-rätten krav på hur tillsynen ska bedrivas. När det gäller principerna om fri rörlighet av varor, tjänster, personer och kapital finns det områden där EU-regleringen detaljstyr tillsynen. Exempelvis inom livsmedels-, foder- och veterinär-områdena finns direkt tillämpliga EU-direktiv som innebär att utrymmet för nationell reglering av tillsynen är begränsad.

EU-lagstiftningen påverkar också svenska myndigheters samverkan och samordning, såväl internationellt som nationellt. Inom vissa områden, som t.ex. finansmarknaden och livsmedelstransporter, ställer EU:s lagstiftning krav på samarbete

mellan berörda tillsynsmyndigheter. EU-regleringen kan också medföra att svenska tillsynsmyndigheter blir skyldiga att utföra uppgifter på begäran av myndigheter i andra EU-länder.

Inom de områden där detaljerade EU-regler saknas kan medlemsländerna tillämpa nationell reglering, dock under förutsättning att regleringen överensstämmer med EU:s grundläggande principer. Även när en detaljerad EU-reglering saknas påverkas många svenska myndigheters tillsynsarbete av EU:s horisontella regler och principer. Det gäller exempelvis principen om ömsesidigt erkännande. Inom exempelvis ett brett område som varuområdet ställer de horisontella reglerna stora krav på väl fungerande samverkan mellan berörda nationella myndigheter.

Det är inte enbart genom traditionell lagstiftning som EU kan påverka det svenska tillsynsarbetet. EU har även ett antal ”mjukare” styrmedel att tillgå, vilka under vissa förutsättningar kan bli bindande för svenska myndigheter. Exempel på sådana styrmedel är riktlinjer, rekommendationer, mål och standarder.

Tillsynsobjekt och objektsansvarig

Om tillsynsobjekten

Det första som kan konstateras när det gäller tillsynsobjekten är att de kan se mycket olika ut och att deras antal varierar mycket mellan olika tillsynsområden. Några exempel kan illustrera detta; Strålsäkerhetsmyndigheten har att utöva tillsyn över tre kärnkraftverk med sammanlagt tio kärnkraftsreaktorer⁶ medan Arbetsmiljöverket har att utöva tillsyn över ca 300 000 arbetsplatser och inom miljöbalkens tillsynsområde finns ca 1 000 000 tillsynsobjekt, varav den största gruppen utgörs av enskilda avlopp.

Tillsynsobjekten är vanligtvis just objekt, fysiska sådana, som kärnkraftsanläggningarna eller avloppen. Det gäller dock inte all tillsyn. En inte oväsentlig del av tillsynen avser någon form av verksamhet eller process. Här är det vad som tillverkas, säljs eller förvaltas som är objektet för tillsynen (SOU 2002:14).

Om den objektsansvariga

Den objektsansvariga kan ha två roller i samband med tillsynen. Den första är just att vara ansvarig för tillsynsobjektet. Den objektsansvarigas andra roll är att vara mottagare av tillsynsorganets beslut och annan kommunikation i samband med tillsynen (SOU 2002:14).

Tillsynsorgan

Tillsynsorganen utgörs av statliga myndigheter, kommunala förvaltningar eller i vissa fall privaträttsliga organ.

Statliga tillsynsmyndigheter

Fler än 90 statliga myndigheter (inkl. de 21 länsstyrelserna) utövar någon form av tillsyn. Vissa av dessa myndigheter har uteslutande eller till huvuduppgift att utöva tillsyn, t.ex. Arbetsmiljöverket och Finansinspektionen. Andra myndigheter kan ha en omfattande tillsynsverksamhet, men även många andra uppgifter. Det gäller t.ex. Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Flest tillsynsorgan (och tillsynsobjekt) finns inom miljöområdet, där utövar bl.a. Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunala nämnder tillsyn.

De statliga tillsynsmyndigheterna kan delas in i tre grupper: myndigheter med enbart central tillsynsfunktion, myndigheter med regional och/eller lokal organisation samt länsstyrelserna.

Myndigheter med enbart central tillsynsfunktion är den vanligaste modellen. Till den här kategorin hör t.ex. Datainspektionen, Finansinspektionen, Elsäkerhetsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Konkurrensverket och Post- och Telestyrelsen. Ett skäl till att lägga tillsynen på enbart en central myndighet är att tillsynen är komplicerad och att det därför har ansetts nödvändigt att samla kompetensen centralt.

Myndigheter med regional och/eller lokal organisation är t.ex. Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen, Skogsstyrelsen, Livsmedelsverket, Skolinspektionen och Statens jordbruksverk.

Länsstyrelserna har tillsyn inom en mängd olika områden, med tyngdpunkten inom miljö- och naturvårdstillsyn. Andra viktiga tillsynsområden för länsstyrelserna är kulturminnesvård, stiftelser, räddningstjänst, djurskydd och plan- och byggverksamhet. För länsstyrelsernas tillsynsområden ligger vanligtvis det nationella tillsynsansvaret på en central myndighet, som ger tillsynsvägledning, utfärdar föreskrifter och i vissa fall även bedriver egen tillsynsverksamhet. Hur rollfördelningen mellan den centrala myndigheten och länsstyrelsen mer exakt ser ut varierar dock mycket mellan de olika tillsynsområdena.

Kommunala tillsynsmyndigheter

De viktigaste områdena där kommunerna utövar tillsyn är miljö, brandsäkerhet och livsmedel. I normalfallet återfinns alltid någon statlig myndighet i tillsynskedjan inom de kommunala tillsynsområdena. Landstingen har inga tillsynsuppgifter. Det är viktigt att notera att det kommunala organ som är ansvarig tillsynsmyndighet är den berörda kommunala nämnden, inte kommunfullmäktige. För den nämnd som ansvarar för miljöförvaltningen utgör tillsyn en stor och ibland dominerande del av verksamheten. I syfte att undvika jävsituationer stadgar kommunallagen att tillsynsansvaret ska vara tydligt skilt från driftansvaret.

Privaträttsliga kontrollorgan

I vissa fall kan andra organ än statliga och kommunala myndigheter genom lag ges tillsynsansvar. Sveriges Advokatsamfund har t.ex. getts ansvar för tillsynen över advokater och advokatsamfund. Privaträttsliga organ kan också ackrediteras som kontrollorgan. Detta innebär att ett företag efter prövning av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) kan få rätt att utföra viss provning och kontroll. Det kan t.ex. gälla besiktningsorgan eller laboratorier. Kontrollen kan också delegeras till en kontrollant som godkänts av det ackrediterade organet. Detta förekommer t.ex. inom byggnadssektorn. Vid ackreditering tillämpas europeiska eller internationella standarder. Swedac utövar tillsyn över de ackrediterade organen (SOU 2002:14).

Tillsynens kostnader och finansiering

Om kostnader

Det är svårt att beräkna den totala kostnaden för tillsynen, bl.a. därför att myndigheternas redovisningar av kostnaderna för tillsynsverksamheten skiljer sig åt. Tillsynsutredningen gjorde ett försök och kom i en grov skattning fram till en kostnad år 2000 på mellan fyra och fem miljarder kronor totalt för de statliga och kommunala myndigheternas tillsynsverksamhet. Sedan dess har kostnaderna ökat, särskilt gäller detta miljötillsynen (SOU 2004:100). Några tusen personer arbetar med statlig tillsyn, åtminstone som en del av sina arbetsuppgifter.

Enligt Tillsynsutredningen var kostnaden för de 70 centrala myndigheternas tillsyn drygt två miljarder kronor. Kostnaderna för länsstyrelsernas tillsyn uppskattades till 250–300 miljoner kronor. (SOU 2002:14).⁷

På grund av de svårigheter som finns när det gäller att korrekt mäta kostnaderna för tillsyn har det inte varit möjligt för oss att ta fram mer aktuella siffror än de som Tillsynsutredningen redovisar. När det gäller enbart de fem verksamheter som vi studerar närmare – kemikalietillsyn, arbetsmiljötillsyn, socialtjänsttillsyn, tillsyn över skolan samt finansmarknadstillsyn – var dock kostnaden totalt för dessa enligt årsredovisningarna (och med reservation för att de kostnader som redovisas under tillsyn kan skilja sig) strax över 1,2 miljarder kronor år 2010.

Kostnaderna för kommunernas tillsynsverksamhet är jämfört med de statliga myndigheterna ännu mer svårberäknade. Tillsynsutredningen uppskattade kommunernas totala kostnader för tillsyn till knappt två miljarder kronor.

Om finansiering

Avgifter från objektsansvariga och finansiering genom förvaltningsanslag är de två huvudsakliga finansieringsformerna för den statliga tillsynsverksamheten. Tillsynsutredningen fann att två tredjedelar av de statliga centrala tillsynsmyndigheterna tog ut någon form av avgift för hela eller delar av sin tillsyn. En

svårighet för utredningen när den skulle beräkna myndigheternas intäkter från tillsynsverksamheten var hur de olika myndigheternas tillsynsavgifter skulle avgränsas. Inom många verksamheter togs avgifter ut för registrering och/eller tillstånd. Avgifter som i vissa fall också var avsedda att täcka myndighetens kostnader för den operativa tillsynen. Vidare redovisade många myndigheter sina avgiftsintäkter i en klump, utan koppling till de olika verksamheterna.

Tillsynsutredningen uppskattade att cirka hälften av tillsynens kostnader finansierades genom tillsynsavgifter (inkl. den del av arbetsgivaravgiften som avser arbetsmiljötillsynen). För de centrala myndigheterna finansierades ca 75 procent av kostnaderna via avgifter. För länsstyrelserna rörde det sig om mellan 50 och 60 procent och för kommunerna uppskattades att mellan 25 och 35 procent av kostnaderna finansierades genom avgifter.

Tillsyn utgör en offentligrättslig verksamhet som kan innebära myndighetsutövning mot enskild. Det innebär att också de avgifter som tillsynsmyndigheterna tar ut är tvingande för de objektsansvariga. Enligt regeringsformen är det bara riksdagen som får besluta om skatter och avgifter som innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. Riksdagen har dock möjlighet att delegera rätten att besluta om avgifter till regeringen eller kommuner. Riksdagen kan även besluta att ge regeringen möjlighet att delegera rätten att besluta om avgifter till en myndighet. Grundregeln är således att statliga myndigheter bara har rätt att ta ut en avgift om regeringen gett ett bemyndigande.

Det finns fyra huvudmodeller för myndigheternas ansvar när det gäller tillsynsavgifterna (SOU 2004:100). Modellerna redovisas i tabellen nedan.

| Myndigheterna får: | Inte besluta | Besluta |
|--------------------|--------------|---------|
| Inte disponera | 1 | 3 |
| Disponera | 2 | 4 |

I den första modellen får myndigheten *inte* besluta om avgifternas storlek och *inte* heller disponera intäkterna. I den andra får myndigheten *inte* besluta om avgifternas storlek, men får disponera intäkterna. I den tredje modellen får tillsynsmyndigheten besluta om avgifternas storlek men *inte* disponera intäkterna. Slutligen i den fjärde modellen får myndigheten både besluta om avgifternas storlek och disponera intäkterna.

Den första och den fjärde av dessa modeller är de vanligast förekommande. Det bör dock noteras att även om rätten att besluta om avgifternas storlek har delegerats till en myndighet kan regeringen ange vissa restriktioner, t.ex. ange ett tak för storleken på vissa avgifter.

Tillsynsutredningen anger med hänvisning till ESV att regeringen beslutar om avgiftsnivån för 60 procent av de statliga myndigheternas tillsynsavgifter och tillsynsmyndigheterna om de resterande 40 procenten. Enligt ESV:s beräkningar disponeras cirka hälften av avgiftsintäkterna av myndigheterna.

För de kommunala myndigheternas avgifter gäller samma regelverk som för de statliga. En skillnad är dock att kommunerna vanligtvis själva kan bestämma nivån på tillsynsavgifterna. Även om kommunerna själva får besluta om nivån på avgifterna måste det ske inom de ramar som kommunallagens allmänna principer sätter. Enligt kommunallagen får inte avgiftsintäkterna vara högre än vad som svarar mot kommunens kostnader för den tjänst som tillhandahålls (självkostnadsprincipen). Kommunen måste även beakta den s.k. likställighetsprincipen, dvs. att medlemmarna i kommunen ska behandlas lika om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Det är omöjligt att ge en entydig bild av de olika tillsynsavgifternas konstruktion. Variationen är stor, ”prislistorna” är ofta omfattande och för en lekman svåra att förstå. Vanligt förekommande är dock modellen med en årlig och fast avgift från alla tillsynsobjekt. I vissa tillsynsområden förekommer emellertid enbart rörliga tillsynsavgifter. Den konstruktionen tycks vara särskilt vanlig när det finns ett relativt stort antal tillsynsobjekt

och där tillsynen sker med viss regelbundenhet, t.ex. inom miljöområdet. De rörliga avgifterna beräknas i princip med utgångspunkt i tillsynsorganens egna kostnader och med krav på delvis eller full kostnadstäckning (SOU 2002:14).

Om ingripandemöjligheter

Förutsättningarna för att kunna tillgripa sanktioner varierar mycket mellan olika tillsynsområden. Inom vissa områden finns ingen egentlig sanktionsmöjlighet, utan tillsynsmyndighetens maktmedel begränsas till att i tillsynsbeslutet *uttala kritik* riktat till den objektsansvariga.

I princip finns det fyra huvudtyper av sanktioner som tillsynsmyndigheterna kan tillgripa. I en stigande skala från mindre till mer ingripande är dessa indragna eller uteblivna tillstånd, vitesföreläggande, sanktionsavgifter samt avstängning (SOU 2002:14).

Ett *indraget eller uteblivet tillstånd* är en sanktion som t.ex. tillämpas av den kommunala tillsynsmyndigheten när det gäller utskänkningstillstånd. *Vitesföreläggande* förekommer bl.a. inom miljö- och arbetsmiljöområdena. Beslut om vitesföreläggande kan överklagas. *Sanktionsavgifter* har tillkommit i senare lagstiftning och förekommer bl.a. inom miljöområdet. Ett beslut om miljöstraffavgift kan överklagas till miljödomstol. *Avstängning*, att förbjuda en verksamhet, kan ses som det längst gående sanktionsmedlet. Denna sanktion kan t.ex. tillgripas inom miljö- och arbetsmiljöområdena.

Om lagbrott misstänks finns självfallet också möjligheten och skyldigheten att överlämna ärendet till polis eller åklagare.

Överklagande

Den huvudregel som i dag gäller för överklagande av beslut avseende myndighetsutövning är att sådana beslut ska prövas i förvaltningsdomstol. Denna huvudregel har också fått genomslag när det gäller tillsynsärenden. Tillsynslagarnas bestämmelser om överklagbarhet är dock inte enhetliga. I vissa fall anger

bestämmelserna att ett beslut enligt en viss författning eller en viss myndighet får överklagas och i andra fall stadgas ett allmänt förbud att överklaga beslut enligt författningen. Vissa författningar innehåller också mer preciserade bestämmelser, t.ex. en uppräknning av sådana beslut som får överklagas (SOU 2002:14).⁸

Även om en författning anger att ett beslut av en viss myndighet får överklagas betyder detta inte att alla beslut av den typen får överklagas. Överklagbarheten begränsas nämligen av de allmänna principer som har utvecklats i praxis. En grundförutsättning för att ett tillsynsärende ska kunna överklagas är att det verkligen har fattats ett beslut i ärendet. En myndighets faktiska handlande, t.ex. tillsynspersonalens agerande vid ett tillsynsbesök, kan inte överklagas. En annan förutsättning för att det ska vara möjligt att överklaga är att tillsynsbeslutet inte har en alltför obetydlig verkan för parterna eller andra. Det går således inte att överklaga ett (inte sanktionerbart) råd eller en upplysning från en tillsynsmyndighet. Många av de beslut som fattas under handläggningen är inte heller de överklagbara.

Om tillsynens utformning och verksamhetens karaktär

Tillsyn i ett förvaltningspolitiskt sammanhang

Den ökande tilltron till och användningen av tillsyn som förvaltningspolitiskt styrmedel som vi tycker oss kunna se under de senaste decennierna sammanhänger med den generella inriktningen på förvaltningspolitiken under samma period. Huruvida förvaltningspolitikens förändring huvudsakligen är internt initierad eller en konsekvens av förändringar i omvärlden kan vi lämna därhän i det här sammanhanget. Vi nöjer oss med att mycket kortfattat placera in tillsynen i sin förvaltningspolitiska kontext.

Den offentliga förvaltningen har genomgått stora, för att inte säga dramatiska, förändringar under de senaste decennierna. De förändringar som har haft störst konsekvenser för tillsynsverksamheten kan sammanfattas under följande rubriker: resultatstyrning, avreglering, privatisering och EU-medlemskapet.⁹

Resultatstyrningen introducerade i slutet av 1980-talet, men har sina rötter längre tillbaka i tiden. Grundtanken i resultatstyrningsmodellen är att det går att skilja på politiska värdeladdade mål och de mer tekniska medlen för att nå målen. Politiken ska, är det tänkt, inte ägna sig åt detaljfrågor och löpande ärenden för att istället koncentrera sig på målen och på mer övergripande frågor om förvaltningens funktioner och inriktning. Myndigheterna har också fått ökad frihet när det gäller organisation, intern styrning och finansiering. Med dessa förändringar har behovet växt av att kontrollera att myndigheterna hanterar sin ökade frihet att nå de politiska målen på ett för regeringen önskvärt sätt, liksom att de har nått de resultat som förväntats. Styrningen förskjuts därmed från ”input” mot ”output”. Det är i

det perspektivet det finns ett samband mellan resultatstyrningen och det växande behovet av tillsyn.

Avregleringarna, eller snarare omregleringarna, innebär att tidigare offentliga monopol har öppnats för konkurrens. Det gäller ett stort antal offentliga verksamheter som post, energi, telefoni, flyg, järnväg, apotek, bilprovning, TV, skola och vård- och omsorg. Avregleringarna har ibland ackompanjerats av bolagiseringar och i vissa fall privatiseringar.

Med fler huvudmän blir verksamheten mer komplicerad att styra, oavsett de synpunkter man i övrigt kan ha på reformerna. En tid efter det att en marknad avreglerats och öppnats för privata utförare framförs det också ofta krav på viss återreglering och ökad tillsyn. Detta för att korrigera för de problem som kan ha uppstått som en följd av avregleringen.

Avregleringarna, bolagiseringarna och privatiseringarna har förändrat förutsättningarna för den statliga tillsynen. Lagstiftningen har ändrats, nya tillsynsmyndigheter har bildats och gamla har fått nya roller. Transportstyrelsen, Post- och telestyrelsen, Energimarknadsinspektionen och Myndigheten för radio och TV är exempel på tillsynsmyndigheter som har tillkommit som en konsekvens av avregleringar, bolagiseringar och privatiseringar. Äldre myndigheter som Socialstyrelsen har bl.a. som en följd av reformerna fått en förändrad tillsynsroll. Att lägga ett tillsynsuppdrag på en särskild nyinrättad myndighet i stället för i en redan existerande ligger i linje med den sedan länge rådande renodlingstrenden i förvaltningspolitiken. En trend som innebär en renodling av myndigheters verksamhet utifrån funktion, som normering, produktion och kontroll.

Konsekvenserna av EU-medlemskapet för tillsynen har vi beskrivit i det föregående kapitlet, varför vi här nöjer oss med att konstatera att EU, främst som regelproducent men också i andra avseenden, påverkar det svenska tillsynsarbetet och att denna påverkan är tilltagande.

Hur är tillsynen utformad?

I det här avsnittet ska vi studera tillsynens utformning. För att göra detta utgår vi från fem centrala faktorer. Dessa är *reglering, organisering, finansiering, ingripandemöjligheter* samt *tillsynsmyndigheternas utformning av tillsynen*. Vi inleder avsnittet med regleringen.

Hur tillsynen är reglerad

Den statliga tillsynens utformning grundar sig på reglering, utan reglering ingen tillsyn. De båda begreppen hänger intimt samman. Först när statsmakterna har bestämt sig för att reglera en verksamhet uppkommer behovet av att kontrollera att regleringen följs. Tillsyn är då ett möjligt instrument. Reglering och tillsyn hänger också samman på så sätt att det kan förväntas finnas ett samband mellan regleringens vikt och tillsynens omfattning, inriktning och befogenheter. Ett rimligt antagande är att ju viktigare en reglering anses vara desto mer omfattande och ”hård” kontrollapparat kan förväntas (Riksrevisionsverket, 1995).

Regleringen skiljer sig mellan olika verksamheter, ibland även inom samma verksamhetsområden. Detta får naturligtvis också konsekvenser för hur tillsynen i praktiken kommer att utformas och utövas av tillsynsmyndigheterna. Med risk att skriva självklarheter kan vi förutsätta att det är lättare att granska en verksamhet som styrs av ett begränsat antal tydliga och enkla regler än en där reglerna är många, komplicerade och motsägelsefulla (Riksrevisionsverket, 1995).

I likhet med all annan reglering är den reglering som styr tillsynen i huvudsak statlig. Det finns dock även överstatlig (se EU-avsnittet nedan) och kommunal reglering, t.ex. inom miljö- och hälsoskydd. Vidare förekommer en viss privat reglering av tillsynsverksamhet. Det kanske tydligaste exemplet på det sistnämnda utgörs av tillsyn av revisorer. Denna tillsyn utförs av ett statligt organ – Revisorsnämnden – men de yrkesmässiga kriterier som nämnden utgår från utgörs av den av Far¹⁰ utfärdade ”god revisorssed” (SOU 2002:14).

Om reglering och krav- och målformuleringar

Det huvudsakliga syftet med den här studien är att öka kunskapen om hur tillsynen övergripande bör utformas för att ge önskat resultat. För att kunna göra detta bör vi också veta vad som är målet eller målen för tillsynen. Målen är dock ofta både övergripande och mångtydiga. Regeringens mål för en verksamhet kan återfinnas i lagar, propositioner och regleringsbrev.

Exemplet Socialstyrelsens tillsyn över socialtjänsten

För Socialstyrelsen återfinns de övergripande målen för verksamheten i socialtjänstlagen (SoL, 2001:453) och Hälso- och sjukvårdslagen (HSL, 1982:763). I SoL:s portalparagraf anges målen för socialtjänsten enligt följande:

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlikhet i levnadsvillkor,
- aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet.

I HSL 2 § anges målet för hälso- och sjukvården:

Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.

Vården skall ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård skall ges företräde till vården.

Dessa övergripande mål ger knappast någon vägledning för hur Socialstyrelsens tillsynsverksamhet ska bedrivas. Socialstyrelsens instruktion (2009:1243) ger inte mer vägledning. Där sägs i komprimerad form ungefär samma sak som i de båda ovan nämnda lagarna. I instruktionens första paragraf anges att myndigheten ”ska verka för god hälsa och social välfärd samt för

stödinsatser, omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen”.

Ser vi specifikt till tillsynen finns inget särskilt mål angivet i SoL. Det finns ett särskilt kapitel (13 kap.) om tillsyn i lagen, men där anges inte något egentligt mål för verksamheten. I första paragrafen anges att Socialstyrelsen ”har tillsyn över socialtjänsten och verksamheten vid sådana hem som avses i 6 kap. 3 §” (dvs. familjehem och hem för vård eller boende). I återstoden av kapitlet preciseras vad som avses med tillsyn enligt SoL och vad som i olika avseenden gäller vid denna tillsyn. I socialtjänstförordningen (2001:937) finns emellertid ett mycket detaljerat krav på prestation angivet för Socialstyrelsens tillsyn över hem för vård eller boende för barn och unga. I 3 kap. 19 § anges att Socialstyrelsen ska genomföra inspektioner minst två gånger per år, varav åtminstone en ska vara oanmäld. Detta krav har, förmodligen genom sin enkla mätbarhet, blivit mycket styrande för Socialstyrelsens tillsyn (Statskontoret 2011:8), bl.a. fastlagt i verksamhetsplaneringen och som det mål som Socialstyrelsen följer upp tillsynen emot. Det bör här tilläggas att regeringen inte har angivit några specifika mål i Socialstyrelsens regleringsbrev. Myndigheten styrs där i stället via en stor mängd olika uppdrag.

Regleringen av Socialstyrelsens tillsyn är ett exempel på hur lagar, förordningar och regleringsbrev inte helt går i takt med avseende på krav och målformuleringar. Det är visserligen inte så att de olika regleringarna står i motsättning till varandra. Då emellertid lagreglering och instruktion är mycket övergripande i sina respektive målformuleringar och därmed överlåter till Socialstyrelsen att konkretisera målen för verksamheten, samtidigt som socialtjänstförordningen anger i detalj prestationen för delar av tillsynen kommer det sistnämnda att styra inriktningen på mycket av tillsynen.

Exemplet Skolinspektionens tillsyn

För skolväsendet anges de övergripande nationella målen i skollagen (2010:800). Där stadgas i 4 § under rubriken ”Syftet

med utbildningen inom skolväsendet” bl.a. att utbildningen syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden, att utbildningen ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande, att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på, att utbildningen ska ta hänsyn till barns och elevers olika behov samt att utbildningen syftar till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.

Tillsynen regleras i ett särskilt kapitel i skollagen (26 kap.). Där finns inga målformuleringar angivna, men däremot definieras inledningsvis tillsynen inom skolväsendet. Till skillnad från SoL utsluts råd och vägledning som en del av tillsynsbegreppet.¹¹ Definitionen i skollagen liknar den som regeringen ger i sin skrivelse om tillsyn, dvs. de två huvudkomponenterna är granskning av regelefterlevnad och rätten att göra ingripanden. Skollagen (26 kap. 2 §) definierar tillsyn på följande sätt:

Med tillsyn avses i denna lag en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

I likhet med flertalet andra delar av skollagen är regleringen av tillsynen detaljerad. I lagen regleras tillsynsmyndighetens tillträde till lokaler, tillsynsobjektets uppgiftsskyldighet, förebyggande åtgärder samt olika ingripandemöjligheter. I Skolinspektionens instruktion (2009:1215) anges i första paragrafen myndighetens uppgifter på ett övergripande sätt:

Statens skolinspektion ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.

Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för elever och de vuxenstuderande.

Myndigheten har även andra uppgifter som följer av denna förordning eller av andra särskilda bestämmelser eller särskilda beslut.

Instruktionen konkretiserar till viss del de övergripande formuleringarna i skollagen, bl.a. anges att myndigheten ska bidra till förbättrade kunskapsresultat. Det är även här formuleringar som är svåra att följa upp. I instruktionens andra paragraf anges emellertid ett par krav som har en konkretionsgrad som är uppföljningsbar. Där sägs att Skolinspektionen ska "löpande granska kvaliteten i skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen". Vidare att kvalitetsgranskningen och den löpande tillsynen "ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys". Med reservation för att "löpande" och "kvalitetsgranskning" är begrepp som lämnar ett visst tolkningsutrymme anger Skolinspektionens instruktion ändå vissa konkreta krav på hur tillsynen ska bedrivas. Den ska genomföras löpande, det ska genomföras kvalitetsgranskningar och det ska göras en behovsanalys.

I Skolinspektionens regleringsbrev för 2011 återfinns också vissa målformuleringar för tillsynen:

Statens skolinspektion ska i sin löpande tillsyn granska varje kommuns ansvarstagande i huvudsak på huvudmannanivå för förskoleverksamhet, skolbarnomsorg och vuxenutbildning samt på huvudmanna- och skolnivå för förskoleklassen och barn- och ungdomsutbildningen.

En utgångspunkt för den löpande tillsynen ska vara att den ska omfatta sådana tillsynsaspekter som kräver en mer kvalitativ bedömning av hur huvudmännen och verksamheterna uppfyller författningarnas krav.

Här ger regeringen ytterligare preciseringar av vad den förväntar sig av Skolinspektionens tillsyn. Första stycket måste tolkas som att inspektionen ska granska samtliga kommuner, således ett prestationsmål. Däremot går det inte att utläsa vilka effekter som regeringen förväntar sig att Skolinspektionens tillsyn ska leda till. Den frågan vill regeringen att myndigheten ska

arbeta med. Ett av återrapporteringskraven i regleringsbrevet är nämligen att Skolinspektionen ska redovisa till regeringen sina insatser ”för att bedöma effekter av myndighetens arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning samt resultaten av dessa insatser”.

Stor variation på krav- och målformuleringar mellan tillsynsområdena

Socialstyrelsens och Skolinspektionens reglering utgör exempel på olika vägar från regeringens sida att reglera mål och krav för tillsynen. För Socialstyrelsen kombineras mycket övergripande målformuleringar i lagtext med ett detaljerat krav i förordningstext på prestationer för viss tillsyn. För skolväsendet är regleringen genom skollag och förordningar mer detaljerad. Det finns dock ingen styrning av Skolinspektionens tillsyn motsvarande den detaljeringsgrad som socialtjänstförordningen styr Socialstyrelsens tillsyn med.

När det gäller de övriga tre tillsynsområden som vi har studerat närmare – finansmarknads-, arbetsmarknads- och kemikalietillsyn – finner vi på samma sätt som för tillsynen inom skola och socialtjänst en betydande variation när det gäller hur krav och mål formuleras. För Finansinspektionens del återfinns ungefär samma formuleringar i instruktion (2009:93) och regleringsbrev. I instruktionen anges att myndigheten ”ska arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och verka för ett gott konsumentskydd inom det finansiella systemet”. I regleringsbrevet har ”arbeta för” och ”verka för ett gott” bytts ut mot ”bidra till”. Dessutom anges att de åtgärder som myndigheten vidtar i detta syfte ska vägas mot eventuella negativa effekter på det finansiella systemets effektivitet. Det sistnämnda innebär att regeringen för in ett kriterium som leder till att Finansinspektionen i sin tillsyn explicit ska ta hänsyn till vad som är bra för tillsynsobjekten. Här är det således inte enbart frågan om att granska regelefterlevnaden.

Vad gäller Arbetsmiljöverkets tillsyn är arbetsmiljölagen relativt detaljerad. Här är det dock de krav som ställs på till-

synsobjektet som i första hand regleras. I instruktionen för Arbetsmiljöverket (2007:913) anges enbart att myndigheten har tillsyn över arbetsmiljön i olika avseenden och i regleringsbrevet anges inga mål för tillsynsverksamheten.

För Kemikalieinspektionens del regleras tillsynen främst genom miljötillsynsförordningen (2011:13)¹². I den definieras bl.a. vad som avses med tillsynsobjekt och med operativ tillsyn. I förordningen anges också att det hos den operativa tillsynsmyndigheten ska finnas en behovsutredning, register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn samt en på behovsutredningen grundad tillsynsplan. När det gäller tillsynsplanen sägs också att myndigheten ska beskriva hur den ”har avvägt fördelningen av resurser inom och mellan olika ansvarsområden enligt miljöbalken och hur resurserna har anpassats efter det tillsynsbehov som finns”. Vidare anges i förordningen bl.a. att en operativ tillsynsmyndighet årligen ska följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet. I regleringsbrevet för Kemikalieinspektionen anges ett övergripande prestationsmål för verksamheten. Kemikalieinspektionen ska redovisa prestationer och kostnader för genomförandet av handlingsplanen för en giftfri vardag.

Sammanfattningsvis när det gäller reglering och krav- och målformuleringar kan konstateras att det finns stora skillnader i hur detaljerat regeringen har valt att styra tillsynen mellan de olika verksamhetsområdena. Vi kan se att det för några områden finns krav på eller mål för prestationer och i något fall att tillsynsverksamheten årligen ska följas upp och utvärderas. Genomgående är dock att några krav på att mäta effekterna av verksamheten inte finns angivna.

Om internationell reglering och EU-reglering

En växande andel reglering av tillsynen sker genom regler producerade internationellt och inom EU. Som vi nämner i föregående kapitel fastslås i flertalet av EU:s rättsakter att det ska finnas en fungerande nationell tillsyn, men den mer detaljerade utformningen och organisationen av tillsynen är

vanligtvis varje medlemslands ansvar. Det finns emellertid undantag. Det kanske viktigaste av dessa avser Jordbruksverkets och länsstyrelsernas tillsyn av EU:s jordbruksstöd. Formen för tillsynen regleras och granskas här i detalj av EU (SOU 2002:14). Ett skäl till den noggranna granskningen från EU:s sida torde vara jordbrukspolitikens tyngd inom unionen. Jordbrukspolitikerna utgör nästan hälften av EU-budgeten. EU förfogar också över en tydlig och kännbar sanktionsmöjlighet mot medlemsstaterna i form av krav på återbetalning och minskning av jordbruksstödet.

Ett annat exempel där EU:s reglering av tillsynen har en mycket stor betydelse är finansmarknaden. En bra illustration till detta är följande citat från budgetpropositionen för år 2012 (prop. 2011/12:1).

I EU förhandlas för närvarande bl.a. ett förslag till förordning om handel med finansiella derivat, ett förslag till förordning om försäljning av värdepapper som säljaren inte äger (s.k. blankning) och ett förslag till ändring av direktivet om system för ersättning till investerare.

Under det närmaste halvåret förväntas EU-kommissionen lägga fram ytterligare förslag till lagstiftning avseende bl.a. kontoförda värdepapper, system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden, slutavräkning av finansiella transaktioner, marknadsmissbruk, kreditvärderingsinstitut, förvaringsinstitut för värdepappersfonder och marknader för finansiella instrument.

Observera att förslagen i citatet enbart gäller värdepappersområdet. Dessa förslag till lagstiftning ska sedan, i den utsträckning de realiserar, genomföras i svensk rätt.

Finansmarknaden är ett mycket tydligt exempel på hur internationaliseringen av en marknad och en därtill kopplad internationalisering av regleringen i betydande utsträckning påverkar förutsättningarna för tillsynsverksamheten. Regeringens bedömning är också att kraven på Finansinspektionen, som tillsynsmyndighet över finansmarknaden, kommer att fortsätta att öka, bl.a. som en konsekvens av nya EU-regler (se bl.a. Skr. 2002/03:141).

Bland de myndigheter vi har studerat närmare är förutom Finansinspektionens också Kemikalieinspektionens och Arbetsmiljöverkets tillsyn påverkad av EU:s regleringar. Särskilt gäller detta Kemikalieinspektionen. Större delen av kemikalie-regleringen är i dag gemensam inom EU och får därmed direkta konsekvenser för tillsynen. Ett aktuellt exempel är de förändringar av kemikalielagstiftningen, bl.a. avseende tillsyn, som har följt av ikraftträdandet av EU:s kemikalierregistreringsförordning (Reach). Reach påverkar såväl organisation, inriktning som finansiering av den svenska kemikalietillsynen. En följd av ändringarna i kemikalielagstiftningen är att tillsynen integreras mer med övrig miljötillsyn och med arbetsmiljötillsynen. Inte bara Kemikalieinspektionens tillsyn påverkas av Reach. Det gäller också för Arbetsmiljöverket, Transportstyrelsen, länsstyrelserna och kommunerna (SOU 2008:73, prop. 2009/10:167).

Arbetsmiljölagen (1977:1160) kan sägas utgöra grundpelaren för Arbetsmiljöverkets tillsynsarbete, men också arbetstidslagen (1982:673) är viktig för tillsynsarbetet. Den sistnämnda bygger delvis på obligatorisk EU-reglering, vilken bl.a. innehåller vissa minimiregler om veckovila, dygnsvila och sammanlagd veckoarbetstid.

Utvecklingen inom EU går generellt mot en ökad harmonisering av medlemsstaternas tillsyn. Tidigare har denna harmonisering oftast skett på frivillig väg (Statskontoret 2001:14). Det är dock möjligt att det framöver kommer att bli mer EU-rättslig reglering i syfte att åstadkomma harmonisering. Utvecklingen på finansmarknadsområdet pekar åtminstone i den riktningen.

Hur statsmakterna organiserar tillsynen

På ett grundläggande plan finns det tre typer av tillsynsorgan – statliga tillsynsmyndigheter, kommunala tillsynsmyndigheter samt privaträttsliga kontrollorgan. I den här rapporten är det de statliga tillsynsmyndigheterna som diskuteras. Dessa kan i sin tur grovt indelas tre kategorier – myndigheter med enbart central tillsynsfunktion, myndigheter med regional och/eller lokal organisering samt länsstyrelserna (se föregående kapitel).

Bland de verksamheter som vi har studerat närmare har två av tillsynsmyndigheterna enbart en central tillsynsfunktion – Finans- respektive Kemikalieinspektionen. Tre har någon form av regional organisering – Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen och Skolinspektionen. Utöver dessa finns länsstyrelserna med som tillsynsmyndighet inom kemikalietillsynen.¹³

Omorganisering för att förändra verksamhetens genomförande
När regeringen vill påverka hur en verksamhet bedrivs sker det ofta genom att den omorganiserar verksamheten. För tillsynen över socialtjänsten och skolan har större omorganisationer gjorts i närtid. Även kemikalietillsynen har nyligen omorganiserats. Den tillsyn som länsstyrelserna bedriver är även den ofta föremål för omorganisering. Under senare år har socialtjänsttillsynen förts över från länsstyrelserna till Socialstyrelsen, ansvaret för djurskyddskontrollen har förts från kommunerna till länsstyrelserna och viss annan tillsyn har koncentrerats från samtliga till ett mindre antal länsstyrelser. Dessa omorganiseringar, i praktiken centraliseringar, motiveras med att den tidigare ordningen inte har fungerat tillfredsställande. Vanligtvis har kritiken rört bristande enhetlighet, omfattning och kvalitet i tillsynen. Utvärderingar, utredningar och revisionsrapporter har gett underlag för kritiken och för den följande omorganiseringen.

Skolväsendet har genomgått stora förändringar under senare år. Bland annat har detta skett genom organisationsförändringar. En bakgrund till de organisatoriska förändringarna var att myndighetsstrukturen inom skolväsendet, förskoleverksamheten, skolbarnomsorgen och vuxenutbildningen uppfattades som splittrad. Ett stort antal myndigheter var verksamma inom området och ansvarsfördelningen var inte i alla delar tydlig; gränsdragningsproblem och dubbelarbete förekom (SOU 2007:79).

Den övergripande uppgiften för den utredning som fick i uppdrag att lägga fram förslag om organisationen av de statliga förvaltningsmyndigheterna inom i första hand skolväsendet var att föreslå en tydligare och mer överskådlig myndighetsstruktur

i syfte att stärka kvaliteten och säkra likvärdigheten i den svenska skolan (Dir. 2007:28). Utredningens organisatoriska förslag, som också regeringen ställde sig bakom i dess huvuddrag (prop. 2007/08:50), var att samla ansvaret för skolfrågorna i tre nya skolmyndigheter – Skolinspektionen, Skolverket och Myndigheten för specialpedagogik (SOU 2007:79).¹⁴ I direktiven till utredningen angav regeringen att fokus i den inspekterande verksamheten ska ligga på hur väl skolorna klarar kunskapsuppdraget. För att åstadkomma detta behövdes enligt regeringen (och utredningen) en skarpare tillsyn.

Om organisering och rollkonflikter

Det är inte ovanligt att tillsynsmyndigheter också har antingen främjande, och/eller normerande respektive tillståndsgivande uppgifter. Det gäller t.ex. för Socialstyrelsen, Skolinspektionen och Finansinspektionen. Tillsynsmyndigheterna kan även ge råd i enskilda fall, t.ex. ger Kemikalieinspektionen sådana råd. Tillsynsutredningen finner åtta olika modeller för mixen av reglering, råd och tillståndsgivning hos tillsynsmyndigheterna. Alltifrån tillsyn utan kompletterande föreskrifter, råd och tillståndsgivning (t.ex. bilprovningen) till en tillsynsverksamhet där statsmakternas reglering kombineras med allt detta (t.ex. livsmedelskontrollen). Däremellan finner utredningen sex mellanformer (SOU 2002:14).

Som vi nämner inledningsvis i detta kapitel har renodling utifrån funktion länge varit en trend inom svensk förvaltningspolitik. Utifrån ett renodlingsperspektiv är främjande, normering och tillståndsgivning problematiska aktiviteter för en tillsynsmyndighet. I såväl granskningsrapporter som utredningsbetänkanden har varnats för de rollkonflikter som kan uppstå mellan i första hand den främjande rollen och tillsynsrollen. Även synpunkter på att ha tillståndsgivning och tillsyn i samma organisation har framförts. I en bilaga till 2006 års förvaltningskommitté ges en beskrivning av relationen mellan den främjande och granskande rollen som tydliggör det problematiska i att blanda dessa roller:

Främjarens uppgift är att få verksamheten att fungera väl, granskarens bland annat att undersöka om det har lyckats. Om det finns brister, kan det betyda att främjaren inte har gjort sitt jobb, vilket granskaren ska upptäcka och påpeka. Att granska sig själv är självklart problematiskt. Men också om tillsynsorganet faktiskt klarar det kommer det alltid att finnas en misstanke om att tillsynen förskönar och döljer de verkliga förhållandena. Det räcker alltså inte att tillsynen i sig är oklanderlig, om det finns minsta grund för misstanken om motsatsen (SOU 2008:118, bilagedelen).

Regeringen tar i sin tillsynsskrivelse (Skr. 2009/10:79), med ett undantag, inte ställning till om tillsynsmyndigheterna ska bedriva främjande och/eller tillståndsgivande respektive normerande verksamhet, så länge dessa verksamheter begreppsligt skiljs från tillsynen. Undantaget är att regeringen anser det olämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden. Det klassiska exemplet är när tillsynsmyndigheten har lämnat mycket precisa råd i ett ärende som senare blir föremål för tillsyn. I det fallet uppstår en jävsliknande situation som kan göra det svårt för tillsynsmyndigheten att på ett självständigt sätt granska tillsynsobjektet.

Om tillsyn och främjandeuppgifter

Rent principiellt finns det en rollkonflikt mellan att vara främjare och granskare. Det är svårt att komma till någon annan slutsats. Den renodling av myndigheters uppgifter utifrån funktion som vi har kunnat se under de senaste åren skulle kunna tyda på att statsmakterna också är medvetna om problematiken. Bland annat har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen lyfts ut från dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen och på samma sätt har Energimarknadsinspektionen lyfts ut från Energimyndigheten. Vidare har Inspektionen för socialförsäkringen bildats, bl.a. med motiveringen att Försäkringskassan inte bör utöva tillsyn över sin egen verksamhet (prop.2006/07:1).

Renodlingen är dock inte konsekvent genomförd. Exempelvis menar Statskontoret i en underlagsrapport till Utredningen om tillsynen inom socialtjänsten (SOU 2007:82) att en fördel med en renodlad tillsynsmyndighet, utanför Socialstyrelsen och länsstyrelserna, är att tillsynen då skulle kunna utföras oberoende av

t.ex. fördelningen av statsbidrag och andra främjande uppgifter riktade mot samma verksamhet som tillsynen ska utövas över (Statskontoret 2006:9). Regeringen följde dock inte Statskontorets förslag att inrätta en renodlad samlad tillsynsmyndighet utan valde en annan av de organisationsmodeller som Statskontoret analyserade (men inte förordade), nämligen att länsstyrelsernas operativa tillsynsansvar för socialtjänsten integrerades i Socialstyrelsen.¹⁵

Den möjliga rollkonflikten mellan främjande och granskande uppgifter kvarstår således (liksom mellan normering, tillståndsgivning och tillsyn). Faktum är att den finns tydligt angiven i den precisering av vad tillsyn enligt socialtjänstlagen (2001:453) innebär som numera finns införd i lagens kapitel om tillsyn (13 kap SoL). I 3 § stadgas att Socialstyrelsen inom ramen för sin tillsyn ska ”lämna råd och ge vägledning”.

Om tillsyn och normerande uppgifter

Regeringen har inte heller varit konsekvent när det gäller huruvida en tillsynsmyndighet också kan, eller bör, ha normerande uppgifter. Här tillämpas olika modeller för olika tillsynsområden. Exempelvis var regeringen tydlig med att Skolinspektionen inte skulle ha normerande uppgifter (se nedan) medan det omvända gäller för Socialstyrelsen. I den proposition som låg till grund för omorganisationen av den sociala tillsynen hävdar regeringen att det är viktigt att Socialstyrelsen har ”normgivande verktyg” (prop. 2008/09:160). Detta ”eftersom tillsynsmyndigheten, förutom att granska mot föreskrifter, både ska granska verksamheter mot målen i lagstiftningarna och bidra med kunskapsspridning”.¹⁶ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) är ytterligare en myndighet där regeringen valt att inte skilja på normgivning och tillsyn. Myndigheten har getts rätten att i vissa fall utfärda juridiskt bindande föreskrifter som mer i detalj beskriver hur arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen ska tolka lagar och förordningar.

Det kan noteras att tidigare då styrelser med begränsat ansvar var en mycket vanlig ledningsform hanterades ibland de prob-

lem som eventuellt skulle kunna uppstå när normerande uppgifter och tillsynsuppgifter återfinns i samma myndighet genom att styrelsen gavs långtgående befogenheter i föreskriftsarbetet (Statskontoret 2007:13). Att ge styrelserna ett sådant ansvar är fortfarande en möjlighet, dock är styrelsemyndigheterna i dag betydligt färre till antalet.

Om tillsyn och tillståndsgivning

Relationen mellan tillståndsgivning och tillsyn har inte setts som lika problematisk. I direktiven till den utredning som hade till uppgift att föreslå en ny organisation av de statliga förvaltningsmyndigheterna inom skolväsendet angav regeringen exempelvis att inspektionens uppgifter ska renodlas (Dir. 2007:28). I den följande propositionen tydliggjorde regeringen också att den nyinrättade tillsynsmyndigheten – Skolinspektionen – inte skulle ha några föreskrivande, utvecklande eller bidragsförmedlande uppgifter. Rollfördelningen innebär att Skolverket ska stå för normeringen (förutom den som riksdagen och regeringen ansvarar för). Däremot ansåg regeringen att tillståndsgivning i det här fallet av effektivitetsskäl var lämplig att förena med tillsyn. Regeringen hänvisade också till att kombinationen tillsyn och tillståndsgivning var vanligt förekommande hos andra statliga tillsynsmyndigheter (prop. 2007/08:50).

Att det kan finnas ett problem med att ha tillståndsgivning och tillsyn vid samma myndighet har dock uppmärksammats i utvärderingar och granskningar, bl.a. av de tidigare revisionsmyndigheterna Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket (RRV). En aspekt som har tagits upp är att tillståndsgivningen kan inkräkta på myndigheternas utrymme att bedriva tillsyn. Detta framför allt i de fall då tillsynsmyndigheterna själva bestämmer när och i vilka former en aktiv tillsyn ska utföras. Tillstånd är däremot ofta styrda av att de måste lämnas inom en bestämd tidsram. Konsekvensen kan bli att tillståndsgivningen prioriteras på bekostnad av tillsynen (se SOU 2008:118). Finansinspektionen är ett exempel på detta. I senaste årsredovisningen konstaterar myndigheten att den operativa tillsynens

andel av den totala verksamheten har minskat, såväl när det gäller antalet som den tid som har lagts ner på tillsynen (Finansinspektionen, 2011a). Som förklaring till minskningen anges bl.a. att regelgivning och tillståndsprövning har prioriterats (prop. 2011/12:1, bilaga 2).

Omorganisering för ökad enhetlighet

Enhetlighet i tillämpningen är ett mycket viktigt kriterium i all tillsyn. Medborgarna ska kunna lita på att reglerna tolkas på samma sätt var i landet man än bor. Ett vanligt sätt att stärka enhetligheten är att omorganisera. De många enmyndighetsreformer vi har kunnat se under senare år har bl.a. motiverats med att rättssäkerhet och enhetlighet behöver stärkas (Statskontoret, 2010).¹⁷ Inrättandet av myndigheten Arbetsmiljöverket 2011 genom sammanslagningen av Yrkesinspektionen och Arbetarskyddsstyrelsen motiverades bl.a. med behovet av att få en mer enhetlig verksamhet (SOU 2009:40). Det ska tilläggas att omorganisationer också genomförs för att effektivisera verksamheten. Det gäller naturligtvis även när tillsynsverksamhet omorganiseras.

En omorganisering som har genomförts där enhetlig tillämpning stod i fokus gäller tillsynen över socialtjänsten. När den utredning som låg till grund för reformen (SOU 2007:82) redogör för problemen med den dåvarande organisationen är det den bristande enhetligheten som utredningen skjuter in sig på:

Den sociala operativa tillsynen som i dag sköts av 21 självständiga länsstyrelser utövas inte på ett enhetligt sätt över landet – t.ex. avseende hur uppdraget och regelverket tolkas, vilka resurser som sätts av för arbetet och hur själva arbetet bedrivs. Avsaknaden av en central funktion med uppgift att se till att tillsynsuppdraget hanteras enhetligt över landet är troligen en av förklaringarna till att det ser ut som det gör. En annan förklaring är att länsstyrelserna som självständiga fristående myndigheter var för sig tolkar sitt uppdrag på olika sätt och gör olika prioriteringar vad gäller balansen mellan granskande och främjanden tillsyn, individrelaterade ärenden kontra självinitierad verksamhetstillsyn.

I propositionen som följde på utredningens förslag tar regeringen också fasta på att enhetligheten stärks genom att tillsynen inordnas i Socialstyrelsen (prop. 2008/09:160).

Omorganisering som anpassning till regeländringar

Tillsynen kan också behöva omorganiseras därför att regleringen förändras. Den förändring av kemikalietillsynen som vi kortfattat berörde i avsnittet om EU-regleringen genomfördes som en följd av ikraftträdandet av EU:s kemikalieregistreringsförordning (Reach). Behovet av en tydligare organisation hade funnits tidigare, men genom den omfattande förändringen av EU-regleringen som Reach innebär blev de oklarheter som fanns i den svenska kemikalietillsynen än mer uppenbara.

Kemikalietillsynens organisering omfattar myndigheter på central, regional och lokal nivå. Genom en otydlig organisering fanns det en uppenbar risk att tillsynen skulle komma att bedrivas ineffektivt eller i vissa fall inte alls. Myndigheterna hade t.ex. ibland dubbla tillsynsansvar, vilket innebar att flera myndigheter utövade tillsyn över en verksamhet i syfte att kontrollera efterlevnaden av samma regler (Riksrevisionen 2006:4, SOU 2008:73). Ett exempel på otydligheten i regleringen var att länsstyrelserna inbördes hade olika uppfattning om vad tillsynsansvaret omfattade (SOU 2008:73). Ambitionen med omorganiseringen var att koncentrera tillsynen till färre myndigheter. Huruvida förändringarna är tillräckliga för att åstadkomma en tydlig organisering av kemikalietillsynen återstår att se. Den största förändringen som har genomförts är att kommunernas generella ansvar enligt miljöbalken för att inom respektive kommun bedriva tillsyn över hanteringen av kemiska produkter har tagits bort. Istället regleras kommunernas tillsynsansvar på förordningsnivå (prop. 2009/10:167).¹⁸ Kommunerna bedriver dock även fortsättningsvis kemikalietillsyn, men det ska inte längre finnas risk för en dubblering med Kemikalieinspektionens eller länsstyrelsernas ansvar.

Hur tillsynen är finansierad

Som vi har beskrivit i föregående kapitel utgör avgifter från tillsynsobjekt och förvaltningsanslag de två huvudsakliga finansieringsformerna för den statliga tillsynsverksamheten.

Det har ibland framförts farhågor för att en avgiftsfinansiering kan leda till att de objektsansvariga ställer krav på motprestationer från tillsynsmyndigheten och på att tillsynen ska ge ett mervärde för tillsynsobjektet eller den objektsansvariga (Riksrevisionsverket, 1995). Vidare att det kan finnas en risk att tillsynsmyndigheter förlägger inspektioner till tillsynsobjekt som har hög betalningskraft och undviker dem med låg betalningskraft eller dem som kraftigt motsätter sig att bli debiterade en tillsynsavgift (SOU 2004:100).

När regeringen ger sin samlade syn på tillsynens finansiering i tillsynsskrivelsen (Skr. 2009/10:79) förordar den dock avgiftsfinansiering som den finansieringsmodell som bör användas i normalfallet. Regeringen motiverar sitt ställningstagande med att med en avgiftsfinansiering med full kostnadsäckning står de objektsansvariga för kostnaden. Detta gör att kostnaderna för tillsynsinsatsen tydliggörs för tillsynsmyndigheten och, enligt regeringen, ger incitament till en mer kostnadseffektiv tillsyn. Ytterligare ett skäl att förordna avgiftsfinansiering är att skatteuttaget kan begränsas och statsbudgeten därmed avlastas. Detta förutsätter dock att verksamheten inte är ett skattefinansierat samhällsåtagande. I det fallet innebär avgiftsfinansiering enbart en omfördelning av offentliga medel (SOU 2004:100).

Även om avgiftsfinansiering bör vara det normala enligt regeringen finns det emellertid verksamheter där det kan vara mer lämpligt med skattefinansiering. Det gäller t.ex. då de objektsansvarigas eller tillsynsmyndigheternas kostnader för att administrera ett avgiftsuttag bedöms höga i relation till avgiften i övrigt. Oavsett om regeringen skulle föredra en skattefinansiering av en viss tillsynsverksamhet kan dock EU-rätten inom

vissa områden lägga hinder i vägen för en sådan, genom att ange att det är avgiftsfinansiering som ska tillämpas.

Tillsynsavgifterna bör, enligt regeringen, ha som mål att ge tillsynsmyndigheterna full kostnadstäckning (Skr. 2009/10:79). Principen om full kostnadstäckning innebär för tillsynen att samtliga direkta kostnader och en rättvisande andel av de indirekta kostnaderna ska täckas av de avgifter som tas ut. Vad full kostnadstäckning innebär i det enskilda fallet är emellertid inte alltid helt enkelt att definiera. Vad som ska ingå i kostnadsunderlaget varierar mellan olika tillsynsverksamheter, men bör ha uppkommit genom tillsynen. Särskilt komplicerad tenderar den kommunala tillsynen att vara i det här avseendet, eftersom genomförandet av tillsynen där ofta är nära relaterad till annan kommunal verksamhet.

När avgiftsfinansiering används måste det finnas en tydlig motprestation kopplad till avgiften. Om så inte är fallet är det ingen avgift utan en skatt och en sådan kan inte riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om. För att motprestationen ska vara tydlig bör det finnas ett kostnadssamband mellan avgiften och den tillsyn som tillsynsmyndigheten utför. Avgifter med kollektiv motprestation kan dock accepteras som legitima avgifter. Tillsynsavgifter kan vanligtvis karaktäriseras som just kollektiva avgifter. Detta genom att motprestationen anses tillfalla ett helt avgiftskollektiv, utan att den direkt behöver tillfalla samtliga enskilda som ingår i kollektivet (Ekonomistyrningsverket 2004:16).

Ett särskiljande drag för tillsynsavgifter är att motprestationen kan ses som mer riktad mot samhället i stort än mot de enskilda avgiftsbetalarna. Om tillsynen t.ex. leder till en renare miljö eller en bättre fungerande skola är det något som gynnar kollektivet av skattebetalare mer än det gynnar de enskilda objektsansvariga. Ovanstående argumentation skulle i princip leda fram till att kollektiva tillsynsavgifter borde betraktas som skatter och inte avgifter. Praxis och förarbeten till regeringsför-

men har dock lett till att tillsynsavgifter vanligtvis har kommit att accepteras som avgifter (Ekonomistyrningsverket 2004:16).

När det gäller tillsyn över företag är det viktigt att tillsynsavgifterna är konkurrensneutrala. Konkurrensneutraliteten kan uppnås på olika sätt och få olika konsekvenser för företagen. Antingen kan företaget betala för de kostnader det orsakar staten, eller så kan avgiften utgå från den betalningsförmåga företaget har. I det försnämnda fallet kommer avgifter att tas ut oavsett ett företags storlek eller betalningsförmåga. Om tillsynsavgiften istället utgår från ett företags betalningsförmåga finns det en risk att kostnadssambandet mellan avgiften och den tillsyn företaget får frångås. Ett sätt att hantera denna problematik är att ta ut en avgift som är lika för alla men i relativa tal, t.ex. samma procentsats på ett företags omsättning. Genom en sådan modell så undviker man att tillsynsavgiften blir orimligt stor i förhållande till företagets storlek (Ekonomistyrningsverket 2004:16).

För att en avgiftsfinansiering ska vara möjlig är det förstås också nödvändigt att de som ska betala tillsynsavgifterna har identifierats.

Finansieringen av tillsynen – några exempel

Av de myndigheter som vi har studerat närmare finansieras Finansinspektionen till stor del via anslag på statsbudgeten. Myndigheten tar i sin tur ut avgifter från de företag som står under tillsyn. Avgifterna ska i stort sett motsvara Finansinspektionens kostnader för den avgiftsfinansierade delen av verksamheten.¹⁹ Inspektionen finansieras även genom avgifter som disponeras av myndigheten för prövning av tillstånds- och anmälningsärenden (prop. 2010/11:1). Myndigheten får inte besluta om avgifternas storlek. I tabell 1 (föregående kapitel) hör myndigheten således hemma i ruta 1.

Finansieringen av kemikalietillsynen uppvisar stora variationer. För Kemikalieinspektionens del gäller att myndigheten är bemyndigad att ta ut avgifter för prövning och tillsyn av kemikalier (SFS 1998:942). I likhet med Finansinspektionen disponerar

dock inte Kemikalieinspektionen avgifterna, utan myndigheten är huvudsakligen anslagsfinansierad. Kemikalieinspektionen får inte heller bestämma storleken på avgifterna. Myndigheten hör således också hemma i ruta 1 i tabell 1. Det finns även ett antal andra myndigheter som har rätt att ta ut avgifter för prövning och i vissa fall tillsyn inom kemikalieområdet. Det gäller Naturvårdsverket, Läkemedelsverket, Skogsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Statens jordbruksverk och Socialstyrelsen (SFS 1998:940).

Kemikalieinspektionens tillsynsavgift tas ut i form av en årsavgift. Det har ifrågasatts om det finns ett väl definierat avgiftskollektiv som får en motprestation som står i relation till den avgift de betalar till Kemikalieinspektionen (SOU 2008:73). I en granskning som Riksrevisionen genomförde år 2006 (avseende år 2004) fann revisionen att drygt 12 miljoner kronor av Kemikalieinspektionens totala intäkter för kemikalietillsynen på 57 miljoner kronor användes för tillsyn (2006:4). Riksrevisionen reserverade sig dock för att den inte hade granskat hur stor del av övriga kostnader som kan ha en stark koppling till tillsynen.

Reach-utredningen genomförde, till skillnad från Riksrevisionen, relativt detaljerade beräkningar och kom även den fram till slutsatsen att kemikalieavgifterna inte enbart används till prövning och tillsyn (SOU 2008:73). Enligt utredningen uppfattades avgiftssystemet inom kemikalietillsynen också som invecklat och otydligt, främst därför att formeln för att beräkna avgiften är krånglig (se SFS 1998:942). Otydligheten i avgiftsmodellen ligger, enligt utredningen, i att det inte finns någon självklar koppling mellan den motprestation som företagen erhåller och den differentiering avgiften har. Fler produkter och större volym innebär en högre avgift än färre produkter och en lägre volym, utan att kostnaden för Kemikalieinspektionen nödvändigtvis varierar med avseende på dessa faktorer.

För Arbetsmiljöverkets, Socialstyrelsens och Skolinspektionens tillsyn gäller att den är anslagsfinansierad.

Principer saknas för finansieringen

Tillsynsutredningen konstaterar i sitt delbetänkande att det inte går att finna några tydliga principer för inom vilka områden som tillsynsavgifter ska tas ut, eller inte tas ut. Det går inte heller att finna några tydliga principer för hur avgifterna ska utformas och i vilken utsträckning avgiftsinkomsterna ska kunna disponeras av tillsynsmyndigheten. Utifrån vårt begränsade analysmaterial har vi inte funnit anledning att ifrågasätta Tillsynsutrednings slutsatser i denna del. Vi återkommer i nästa kapitel till en diskussion om vad som kan vara viktigt att tänka på vid utformningen av tillsynens finansiering, så att den kan bidra till en ändamålsenlig tillsyn.

Tillsynens ingripandemöjligheter

Ingripanden från en tillsynsmyndighet bör vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna. Regeringen anser därför att en tillsynsmyndighets olika möjligheter till sanktioner bör kunna användas vid såväl mindre som mer allvarliga brister i en verksamhet (Skr. 2009/10:79, jfr Riksrevisionsverket 1996:10).

När det gäller sanktionsavgifter är regeringens bedömning i tillsynsskrivelsen att dessa bör ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter. Sanktionsavgifter bör endast förekomma inom klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte.

Som vi nämner i föregående kapitel varierar förutsättningarna för tillsynsorganens ingripandemöjligheter mycket mellan olika verksamhetsområden. Särskilt när det gäller tillsyn riktad mot kommunal verksamhet är ofta tillsynsmyndigheternas maktmedel begränsade.

Skolinspektionens ingripandemöjligheter

Ett område där tillsynsmyndigheten har möjlighet att ingripa på ett skarpare sätt än att enbart uttala kritik, också mot kommunala huvudmän, är skolan. Skolinspektionens sanktionsarsenal går från inga åtgärder via anmärkning, krav på åtgärder utan

eller med vitesföreläggande, återkallande av tillstånd (fristående skolor) eller statliga åtgärder för rättelse (kommunala skolor) till temporärt förbud att bedriva verksamhet (max sex månader).

Skolinspektionen kan således ingripa med kraftfulla sanktioner också mot kommunala huvudmän. Inspektionen kan visserligen inte lägga ner en skola som drivs av en kommun eller ett landsting, men vid grov misskötsel där allvarliga brister på skolan inte åtgärdats trots föreläggande från Skolinspektionen kan myndigheten gå in på skolan och företa de åtgärder som den bedömer vara nödvändiga. Kostnaden för detta får bäras av den kommun eller det landsting som är huvudman för skolan i fråga (2010:800, 26 kap. 17 §). Ett tillfälligt verksamhetsförbud kan också utfärdas både för fristående och kommunala skolor. En sådan omedelbar stängning av en skola sker dock enbart vid mycket allvarliga fall, främst om det finns en allvarlig risk för elevernas hälsa eller säkerhet (a.a. 26 kap. 18 §).

För fristående skolor är, om vi bortser från det temporära verksamhetsförbudet, återkallande av tillstånd att bedriva verksamheten det skarpaste sanktionsinstrumentet. Den möjligheten saknas när det gäller kommunala skolor.

Socialstyrelsens ingripandemöjligheter inom socialtjänsttillsynen

Ett annat verksamhetsområde där reella sanktioner mot kommuner är möjligt är tillsynen över socialtjänsten. I samband med omorganiseringen av socialtjänsttillsynen skärpte regeringen också tillsynsmyndigheternas sanktionsmöjligheter (prop. 2008/09:160). Ambitionen var dessutom att så långt möjligt åstadkomma en mer enhetlig tillsyn inom det sociala områdets olika delar. Regeringen föreslog därför att, i likhet med vad som redan gällde inom hälso- och sjukvården, tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att förelägga vite för att säkerställa att de tjänster och verksamheter som tillhandahålls enligt SoL och LSS²⁰ uppfyller lagens krav. Regeringen anger också i propositionen när förelägganden ska kunna utfärdas. Ett sådant exempel är när kommuner inte erbjuder verksamheter

som lagen ger dem skyldighet att erbjuda, t.ex. att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Ett annat exempel som ges är om tillsynsmyndigheten vid sin granskning upptäcker att det brister i kompetens hos personalen inom ett visst område som har betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser de har rätt till.

I samband med omorganiseringen av socialtjänsttillsynen föreslog regeringen vidare, i likhet med vad som redan tidigare gällde för hem för vård eller boende (HVB), att när tillsynsmyndigheten uppmärksammar missförhållanden som innebär fara för liv, hälsa eller personlig säkerhet i övrigt ska det vara möjligt att förbjuda fortsatt verksamhet utan föregående föreläggande. Detta både enligt SoL (inkl. Statens institutionsstyrelsers verksamheter) och LSS. Om det i brådskande fall finns sannolika skäl för ett förbud mot fortsatt verksamhet föreslogs också att tillsynsmyndigheten skulle ges möjlighet att interimistiskt förbjuda verksamhet. Ett sådant förbud skulle gälla i högst sex månader med möjlighet att förlänga i ytterligare sex månader om det finns synnerligas skäl.²¹ Riksdagen beslutade sedermera i enlighet med regeringens förslag.

Regeringen föreslog således en skärpning av sanktionsmöjligheterna, men betonade samtidigt att tillsynsmyndigheten i första hand ska pröva andra vägar att få verksamhetsansvariga att genomföra nödvändiga förändringar.

Arbetsmiljöverkets ingripandemöjligheter

Det som utmärker arbetsmiljötillsynen är att överträdelse mot regleringen i arbetsmiljö- och arbetstidslagen är kopplade till straffsanktioner, dvs. de kan leda till böter eller fängelse om Arbetsmiljöverket väljer att anmäla till åtal (1977:1160 8 kap., 1982:673, 23–25 §§).

Det har diskuterats hur effektivt systemet med straffsanktioner är. Regeringen tillsatte också i mars 2010 en utredning med uppdrag att föreslå förändringar i arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen i syfte att uppnå en bättre efterlevnad av de krav

som ställs i respektive lagstiftning (Dir. 2010:20). I uppdraget ingick att undersöka om det är lämpligt och möjligt att avkriminalisera överträdelser mot författningsreglerna och i stället använda sanktionsavgifter, eller alternativt föreläggande och förbud.

I det betänkande som utredningen överlämnade i juni 2011 anføres att straffsanktioner är en ineffektiv sanktionsform när det gäller brott mot arbetsmiljölagen och att en utökad användning av förelägganden, förbud och sanktionsavgifter skulle göra systemet effektivare (SOU 2011:57). Mot straffsanktioner talar bl.a. att antalet åtalsanmälningar är relativt lågt och att en stor del av anmälningarna inte leder till någon lagföring. I de fall som ändå leder till lagföring blir påföljden normalt ett lågt bötesstraff. Straff ska som en princip förbehållas fall där alternativa sanktioner inte finns att tillgå eller inte är rimliga. Eftersom det inom arbetsmiljöområdet finns väl fungerande alternativa sanktionsmöjligheter talar också detta, enligt utredningen, för en avkriminalisering.

Utifrån ovanstående argumentation föreslår utredningen att Arbetsmiljöverket ges möjlighet att använda förelägganden och förbud i ökad omfattning och att dessa alltid ska förenas med vite. Vidare föreslås att området där Arbetsmiljöverket kan meddela föreskrifter om sanktionsavgifter utökas och att det högsta beloppet för sanktionsavgiften höjs från i dag 100 000 kronor till 1 miljon kronor. Utredningen föreslår också att straffsanktionerna på arbetstidsområdet i huvudsak ersätts med sanktionsavgifter. Utredningens förslag är under beredning i Regeringskansliet.

Finansinspektionens ingripandemöjligheter

När det gäller den finansiella tillsynen har Finansinspektionen ett antal olika ingripandeinstrument till sitt förfogande. En möjlighet som inspektionen kan använda sig av är att se till att ledningsorganet (styrelse, VD) i ett berört företag byts ut. Ett annan möjlighet är att förbjuda företaget att företa specifika åtgärder som inspektionen anser olämpliga. Finansinspektionen

kan även besluta om anmärkning eller varning, oftast i kombination med straffavgift eller föreläggande.²² I ingripandearsenalen ingår också möjligheten att återkalla tillståndet att bedriva verksamheten. Ingripandet ska vara proportionerligt mot den överträdelse som ska beivras. Syftet är att förhindra regelbrott, men inte i onödan hämma marknadens effektivitet (Finansinspektionen, 2010, Statskontoret 2009:7).

Kemikalieinspektionens ingripandemöjligheter

Kemikalietillsynen är ett exempel på hur EU-regleringen påverkar tillsynsmyndigheternas sanktionsinstrument. Implementeringen av EU:s kemikalierasteringsförordning (Reach) i svensk lagstiftning innebär också förändringar när det gäller sanktioner. För att Reach ska fungera såsom lagstiftarna önskat sig krävs att varje medlemsstat kontrollerar att företagen tar sitt ansvar. En seriös tillverkare i en medlemsstat måste kunna lita på att andra tillverkare och importörer inom EU också uppfyller sina skyldigheter. De som inte gör det ska bli upptäckta och tvingas rätta till bristerna. Av det skälet måste medlemsstaterna ha ett fungerande system av sanktioner. Utformningen av dessa sanktioner bör också överensstämma mellan medlemsstaterna. Detta för att en konkurrens på lika villkor ska kunna upprätthållas (SOU 2007:80).

Flertalet av de överträdelser mot Reach som kan bli aktuella kommer att vara förenade med straffansvar enligt den nya regleringen. Statsmakternas utgångspunkt är visserligen att det endast är de allvarligaste och mest straffvärda överträdelserna som ska vara kriminaliserade, men samtidigt anser regeringen att straffsanktioner är ett viktigt sanktionsinstrument på miljöområdet (prop. 2007/08:80). Den vanligaste straffsatsen för brott mot Reach är böter eller fängelse i högst två år.

Miljösanktionsavgifter uppfattas som en effektiv sanktionsform av både myndigheter och verksamhetsutövare. Om detta nu är fallet varför har inte sanktionsformen kommit att utnyttjas i större utsträckning inom Reach? Förutom den redan nämnda harmoniseringen med övriga medlemsstaters sanktionssystem

utgör ett argument för att välja straffsanktioner i stället för miljöstraffsavgifter att Reach är ett mycket komplext system. Enligt Reach-utredningen är miljöstraffsavgiftssystemet tänkt att vara ”snabbt, enkelt, tydligt och schabloniserat” (SOU 2007:80). Av det följer att det ska vara enkelt att konstatera att en överträdelse har begåtts och att bestämma vilket belopp som ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Reach regelverk förutsätter bedömningar, ibland komplicerade, av olika slag. Sådana bedömningar är ofta tidskrävande. Den snabba reaktion som systemet med miljöstraffsavgifter är tänkt att leverera kommer då inte till stånd. Reach-utredningen anför också ett annat argument mot att använda straffsavgifter i samband med Reach. Det är, enligt utredningen, tveksamt ur rättssäkerhetssynpunkt att låta komplicerade bedömningar avgöras i ett förfarande där den aktör som beslutet berör inte har möjlighet att yttra sig muntligt och där det inte heller finns någon möjlighet att ta ställning till den subjektiva sidan av gärningen.

Hur tillsynsmyndigheterna utformat sin tillsyn

Detta avsnitt är disponerat så att först kommer ett delavsnitt om tillsynsmyndigheternas planering av tillsynsverksamheten. Därefter följer ett delavsnitt om tillsynens genomförande och slutligen följer ett delavsnitt om kompetensfrågor. I avsnittet kommer vi inte att under varje enskild del beröra samtliga fem verksamheter som vi närmare har studerat, utan väljer att lyfta fram det vi menar är de mest givande exemplen, också från andra verksamheter, för vår kommande diskussion om hur tillsynen bör utformas för att ge önskat resultat.

Om tillsynens planering

En god planering bygger på att i systematiserad form kombinera omvärldskunskap och egna erfarenheter. Hur denna systematisering av kunskap om myndighetens omvärld och av den egna erfarenheten av genomförd tillsyn utförs varierar mellan olika tillsynsmyndigheter.

Flertalet tillsynsmyndigheter har i dag utarbetat någon form av tillsynsplan eller tillsynsstrategi. Problemen i det avseendet,

som också brukar uppmärksammas av utvärderare och granskare, är att planen inte följs. Främst därför att resurserna är begränsade och den händelsestyrda tillsynen, t.ex. i form av klagomål från medborgare, tränger ut den planerade tillsynen.

I vissa fall finns det också reglerat att tillsynsmyndigheten ska ta fram en plan för tillsynen. Som vi tidigare nämnt anges det i miljötillsynsförordningen (2011:13, 1 kap. 6-10 §§) bl.a. att det hos den operativa tillsynsmyndigheten ska finnas en behovsutredning samt en samlad tillsynsplan grundad på behovsutredningen. I tillsynsplanen ska myndigheten beskriva hur den har avvägt fördelningen av resurser inom och mellan olika ansvarsområden och hur resurserna har anpassats efter det tillsynsbehov som finns.

Som vi också tidigare nämnt stadgas i Skolinspektionens instruktion (2009:1215, 2 §) att myndighetens kvalitetsgranskning och löpande tillsyn ska genomföras ”med utgångspunkt i en behovsanalys”.

Tillsynens planering – exemplet Skolinspektionen

Skolinspektionen är en tillsynsmyndighet som arbetar strukturerat och planerat med tillsynsverksamheten. Myndigheten utgår i sin tillsyn från två övergripande kontrolltyper – regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskningar – varav den förstnämnda utgör vad vi vanligtvis definierar som tillsyn.

Kvalitetsgranskningarna är tematiskt inriktade och behandlar avgränsade områden, t.ex. ett skolämne. Valet av dessa områden fattas utifrån en årlig risk- och väsentlighetsanalys. Granskningen genomförs på ett antal slumpvis utvalda skolor och resultaten sammanfattas och analyseras i en övergripande rapport som också andra än de granskade skolorna kan ta del av. Genom det upplägget liknar en kvalitetsgranskning en traditionell utvärdering. Till skillnad från en vanlig utvärdering tillställs emellertid varje granskad skola efter genomförd granskning ett beslut, där det anges vad den behöver utveckla och förbättra inom det studerade området.

Inom ramen för den regelbundna tillsynen granskar Skolinspektionen löpande verksamheten i både kommunala och fristående skolor i hela landet.²³ Under perioden 2010–2015 avser inspektionen att granska verksamheten i samtliga kommuner. Den regelbundna tillsynen sker kommunvis, vilket innebär att samtliga skolor i en kommun granskas under en begränsad period. Om Skolinspektionen riktar kritik mot en skola följer myndigheten upp hur bristerna åtgärdats.

I likhet med kvalitetsgranskningen utgår den regelbundna tillsynen från en risk- och väsentlighetsanalys, för att på så sätt styra tillsynen mot de skolor och huvudmän där det finns störst behov av utveckling. Alla skolor i en kommun besöks, men besöken utformas på olika sätt beroende på hur svåra och omfattande problem som identifierats genom riskanalysen. Ett basbesök görs i skolor där det bedömts att verksamheten fungerar väl eller där problemen är väl avgränsade. Fördjupade eller breddade besök görs när bilden av skolan är oklar eller när det finns brister på ett flertal områden (Skolinspektionen, 2011).

Inom ramen för den regelbundna tillsynen finns också tillsynsformerna riktad tillsyn och flygande tillsyn. I den riktade tillsynen granskar Skolinspektionen regelefterlevnaden inom ett avgränsat område som undersöks på ett begränsat antal skolor. Den flygande tillsynen innebär att många skolor granskas i en väl avgränsad del av verksamheten under en mycket begränsad tid. Ibland är skolorna informerade om att tillsynen ska ske en viss dag, men ibland dyker inspektörerna upp oanmälda. År 2010 genomfördes den flygande tillsynen genom att 170 skolors lektioner i idrott och hälsa granskades oanmält under en och samma dag (Skolinspektionen, 2011).

Tillsynens planering – exemplet Finansinspektionen

I likhet med Skolinspektionen utgår Finansinspektionens tillsyn från en riskanalys. En viktig grund för den analysen utgörs av en riskbedömningsprocess. I den processen genomför myndighetens tillsynsavdelningar möten två gånger om året för att fånga upp de viktigaste riskerna. Med beaktande av det makro-

ekonomiska läget och utvecklingen på de finansiella marknaderna görs sedan en samlad riskanalys och bedömning. De båda riskbedömningarna utgör grunden för de övergripande prioriteringarna inom den riskbaserade tillsynen.

Utöver detta analysarbete görs dessutom fortlöpande uppföljning av viktiga nyckeltal. De nyckeltal som företagen inrapporterar till Finansinspektionen visar bolagens finansiella styrka och ekonomiska utveckling. En annan viktig informationskälla i prioriteringsarbetet är de stresstester som myndigheten gör av företagens finansiella uthållighet. Stresstesterna är även viktiga i Finansinspektionens löpande dialog med företagen. Om testerna visar att problem skulle kunna uppstå kontaktas berört företag för en diskussion om möjliga åtgärder.

I det faktiska operativa tillsynsarbetet, som då grundar sig på ovan beskrivna prioriterings- och planeringsarbete, används sedan en mängd olika metoder och aktiviteter. Dessa är platsundersökningar, utredningar, enkäter, intervjuer, dialoger och möten, seminarier, rapporter och skrivelser.

Behovet av att kartlägga tillsynsobjekten

En riskanalys behöver bl.a. bygga på kartläggningar och analyser av tillsynsobjekten. Inom vissa verksamhetsområden finns dock ingen tydlig bild av antalet tillsynsobjekt. I vissa fall är det inte heller realistiskt att ta fram sådana uppgifter. Swedac har t.ex. bland annat till uppgift att kontrollera att personvågar uppfyller föreskrivna krav. Det torde inte vara möjligt (och knappast väl använda resurser om så vore) för Swedac att ta fram en förteckning över landets personvågar. Inom andra områden med bristande kartläggning är det dock möjligt och nödvändigt att upprätta en förteckning.

Om tillsynens genomförande

Det är självfallet en viktig uppgift för en tillsynsmyndighet att agera utifrån extern information, t.ex. en anmälan från en enskild medborgare. Samtidigt är det viktigt att också ha en planerad tillsyn, att inte enbart vara händelsestyrd. Trots allt är det bättre om tillsynen bidrar till att regelöverträdelser inte

uppstår, än att tillsynen sker efter det att förmodad regelöverträdelse redan har skett.

Tillsynsutredningen noterade när det gäller det operativa tillsynsarbetet att det saknas en etablerad uppfattning om vad som konstituerar en ”god tillsyn”. Synsätt och metoder varierar och det behövs ett fortsatt tvärsektoriellt utvecklingsarbete innan det går att tala om tillsyn som ett identifierbart styr- och granskningsinstrument i likhet med t.ex. revision och utvärdering (SOU 2002:14).

Om utrymmet för egeninitierad tillsyn

När tillsynen över socialtjänsten omorganiserades och fördes över från länsstyrelserna till Socialstyrelsen var ett av de viktigare motiven att tillsynen skiljer sig för mycket mellan olika delar av landet. Det brast i enhetlighet. I propositionen där förslaget om omorganiseringen redovisas skriver regeringen att vissa länsstyrelser saknar en tydlig strategi för tillsynsarbetet och att arbetet i stället är ”händelsestyrt och mer anpassat till insatser som syftar till att lösa dagsaktuella problem och då huvudsakligen utifrån anmälningar från enskilda individer” (prop. 2008/09:160).

Huruvida den egeninitierade tillsynens andel av den totala tillsynen generellt har ökat under det nya huvudmannaskapet går inte att utläsa genom jämförelser av årsredovisningar (vilket är vad som står oss till buds). Att jämföra de siffror som Socialstyrelsen redovisar, där också tillsynen över hälso- och sjukvården ingår, med 21 länsstyrelsernas separata redovisningar av socialtjänsttillsynen, där redovisningsprinciperna också ofta skiljer sig mellan länsstyrelserna, är inte meningsfullt. Vi kan dock konstatera att 2010 var ungefär en tredjedel av Socialstyrelsens verksamhetstillsyn egeninitierad. När det gäller den skarpare form av tillsyn som sker under beteckningen inspektioner är flertalet egeninitierade och nästan tre fjärdedelar av dessa sker i socialtjänststämorna (Socialstyrelsen, 2011).

Iakttagelsen att den egeninitierade tillsynen har fått stå tillbaka för den externt initierade är vanligt förekommande i utvärde-

ringar och granskningar av tillsyn. Exempelvis konstaterar Riksrevisionen i en granskning av tillsynen över de kyrkliga kulturminnena att den tillsyn som länsstyrelserna bedriver huvudsakligen är händelsestyrd och att den egeninitierade tillsynen ofta har fått stå tillbaka (Riksrevisionen 2008:2). I en myndighetsanalys av Fastighetsmäklarnämnden noterar Statskontoret att nämndens tillsyn i huvudsak utgår från de anmälningar som kommer till myndigheten. Dessa handläggs före den egeninitierade tillsynen (Statskontoret 2010:18). Både Riksrevisionen och Statskontoret förordar en mer proaktiv tillsyn.

Länsrådet i Östergötlands län fick 2008 i uppdrag av regeringen att följa upp och föreslå förbättringar av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet. I rapporten där uppdraget avrapporterades konstateras att den egeninitierade tillsynen i praktiken får stå tillbaka för, i första hand, prövningsärenden och i andra hand den händelsestyrda tillsynen (Länsstyrelsen i Östergötlands län, 2009).

En synpunkt som ibland framförs i granskningar av tillsynsverksamheten är att den faktiska tillsynens andel av tillsynsmyndighetens verksamhet är för låg. I sin utvärdering av Finansinspektionen noterar Statskontoret att den operativa tillsynens andel av den totala arbetstiden är förhållandevis låg. År 2008 låg den på mellan 14 och 18 procent (Statskontoret 2009:7). Samma iakttagelse hade Riksrevisionsverket gjort redan 1994 i en granskning av statens tillsyn av den finansiella sektorn (Riksrevisionsverket 1994:15) och samma problembild tycks fortfarande finnas. I Finansinspektionens senaste årsredovisning konstaterar myndigheten att tillsynens andel av den totala verksamheten har minskat, såväl när det gäller antalet som den tid som har lagts ner på tillsynen (Finansinspektionen, 2011a). Som förklaring till minskningen anges dels att regelgivning och tillståndsprövning prioriterats, dels att rörligheten på personalsidan påverkat omfattningen av tillsynen. I likhet med vad som gäller för länsstyrelserna får således Finansinspektionens tillsyn stå tillbaka för tillståndsprövning.

Om marknadsorienterad tillsyn

Inom arbetsmiljötillsynen pågår just nu en försöksverksamhet med mer marknadsorienterad styrning av tillsynen. Under perioden 2010–2012 prövas i ett pilotprojekt s.k. screening, dvs. en granskning av samtliga arbetsställen i en bransch genom besök (Arbetsmiljöverkets regleringsbrev för år 2011). Försöksverksamheten är inspirerad av den danska modellen för arbetsmiljötillsyn (SOU 2009:40). I den danska modellen publiceras resultatet i form av färgglada smileys på arbetsmiljömyndighetens hemsida. Det marknadsorienterade inslaget utgörs således av en form av benchmarking som ska inspirera arbetsgivarna till att konkurrera genom en god arbetsmiljö. I det svenska pilotprojektet (som genomförs inom den grafiska branschen) förekommer dock ingen marknadsorientering genom benchmarking. Här utnyttjas inga smileys och sker ingen publicering av resultatet på Arbetsmiljöverkets hemsida.

En viktig skillnad mellan arbetssättet vid screening jämfört med Arbetsmiljöverkets ordinarie tillsyn är att screeningen använder sig av en mer standardiserad metod, bl.a. används ett standardiserat frågeformulär. Standardiseringen innebär att mindre tid behöver läggas på för- och efterarbeten i samband med tillsynsbesöken.

Om tillsyn och kompetens

Kompetensfrågor har med olika infallsvinklar diskuterats när det gäller tillsynsverksamheten. På individnivå är det de båda komponenterna sakområdeskunskap och vad vi valt att kalla tillsynskompetens som står i fokus.

Om sakområdeskunskap

Sakområdeskunskap är naturligtvis grundläggande för att tillsynaren ska klara av sitt uppdrag. Det är också nödvändigt att den som blir föremål för tillsyn uppfattar att det finns en både djup och bred kunskap på tillsynsmyndigheten. Denna kunskap förmedlas i praktiken av den enskilda tjänstemannen. Särskilt viktigt blir detta inom verksamheter där tillsynsobjekten är mycket resursstarka och/eller besitter egen hög och specialise-

rad kompetens, t.ex. inom telekommunikation och finansmarknad (SOU 2002:14). Att rekrytera, behålla och kompetensutveckla personalen är därför av avgörande betydelse för en tillsynsmyndighets möjligheter att bedriva en tillsyn som ger önskat resultat.

Finansinspektionen är ett exempel på en myndighet där hög sakområdeskunskap är alldeles nödvändig. Verksamheten är omfattande och komplicerad och tillsynsobjekten är ofta resursstarka och har en hög egen kompetens. En svårighet för en myndighet som Finansinspektionen är att kompetenta medarbetare blir attraktiva på marknaden och därför kan komma att rekryteras av objektsansvariga, i det här fallet de finansiella företagen, vilka kan erbjuda en högre lönenivå än vad Finansinspektionen kan göra. En konsekvens av en dränering på kompetens blir en ökad personalomsättning. Finansinspektionen har också en relativt stor personalomsättning.²⁴ I en internationell utvärdering av Finansinspektionen lyfts även problemet med kompetensförsörjningen fram (Jackson & Reid, 2010). Författarna pekar på att myndigheten tycks ha svårt att attrahera och behålla den mest kvalificerade tillsynspersonalen.

Skolinspektionen påbörjade under 2010, som ett led i sin kompetensförsörjning, en kompetensinventering av all personal. Syftet är också att ta fram ett IT-baserat kompetensverktyg som ska göra kompetensen i organisationen sökbar, bl.a. genom att kompetensprofiler tas fram. Med IT-verktygets hjälp ska löpande statistik, rapporter och underlag för utbildningsplanering kunna levereras kontinuerligt. Kompetensverktyget är tänkt att fungera som ett strategiskt verktyg för både planering och rekrytering (Skolinspektionen, 2011).

Även Finansinspektionen arbetar på att utveckla sin kompetensförsörjning. En kompetensstrategi har arbetats fram och ambitionen är att en årlig kompetensanalys och kompetensplan ska införas i samband med verksamhetsplaneringen (Finansinspektionen, 2011a).

Om tillsynskompetens och erfarenhetsutbyte

I det som vi här benämner tillsynskompetens ingår både mer allmän förvaltningskunskap och mer specifik kompetens kopplad till tillsynsrollen. Det kan t.ex. gälla att hantera balansen mellan rådgivning som ett naturligt komplement till tillsynen och rådgivning som mer lösningsorienterad. Det kan också vara frågan om ren metodkunskap.²⁵

Ett sätt att höja tillsynskompetensen är genom erfarenhetsutbyte. Mer eller mindre förekommer detta inom flertalet verksamheter, antingen mer informellt eller i vissa fall institutionaliserat. Ett exempel på det sistnämnda är Tillsyns- och föreskriftsrådet. Rådet är ett samråds- och samverkansorgan för myndigheters arbete med frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken. Tillsyns- och föreskriftsrådet är administrativt knutet till Naturvårdsverket och verksamheten regleras i Naturvårdsverkets instruktion (2009:1476, 14–17 §§). I instruktion anges bl.a. att rådet ska ansvara för att det sker ett erfarenhetsutbyte mellan myndigheter som har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning inom miljöbalkens område (15 §).

Ett annat institutionaliserat erfarenhetsutbyte, dock på frivillig väg, sker genom Tillsynsforum. Tillsynsforum är ett nätverk för personer som arbetar med tillsyn inom staten. Ett 70-tal myndigheter (inkl. de 21 länsstyrelserna) är i dag verksamma i nätverket. Tillsynsforum har också varit pådrivande för att särskilda tillsynsutbildningar ska komma till stånd. Sådana finns nu också, bl.a. vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.

För länsstyrelserna, med sina 21 fristående myndigheter med ofta samma tillsynsuppgifter, är erfarenhets- och kunskaps-spridning av särskilt intresse. Detta inte enbart ur begränsad kompetenssynpunkt, utan också för att skapa enhetlighet i tillsynsutövningen. I den utredning som länsrådet i Östergötlands län gjorde på regeringens uppdrag uppmärksammas behovet av erfarenhetsutbyte och kunskaps-spridning. I utredningen föreslås bl.a. att de individuella initiativ som har tagits

till erfarenhetsutbyte, genom t.ex. e-postnätverk och årliga konferenser, borde formaliseras i arbetsordning eller instruktion. Utredningen föreslår också att den tvärspektoriella kunskaps-spridningen mellan olika tillsynsområden inom den enskilda länsstyrelsen bör förbättras. Som ett gott exempel nämns de ”tillsynsakademier” som vissa länsstyrelser har startat i syfte att bedriva utvecklingsarbete. Vid dessa akademier utbyts erfarenheter mellan personalen från olika tillsynsområden inom länsstyrelsen (Länsstyrelsen i Östergötlands län, 2009).

Om verksamhetens karaktär och tillsynens utformning – några sammanfattande iakttagelser

I det här avsnittet ska vi sammanfatta våra viktigaste iakttagelser när det gäller tillsynens utformning och relatera dessa till karaktären på den verksamhet som tillsynen utövas över. Vi inleder med att kortfattat redogöra för det sistnämnda.

Om verksamhetens karaktär

För samtliga fem tillsynsverksamheter som vi har studerat närmare – kemikalietillsyn, arbetsmiljötillsyn, tillsyn över socialtjänsten, tillsyn över skolan samt finansmarknadstillsyn – gäller att tillsynen utövas över såväl offentliga som privata tillsynsobjekt.²⁶ I dag gäller också att samtliga fem utövas på en marknad, låt vara att skola och social omvårdnad är en offentligt initierad och finansierad marknad.

Fyra av de fem tillsynsmyndigheterna har också tillståndsgivning eller prövning som en del av sitt uppdrag. Enda undantaget är Arbetsmiljöverket. När det gäller internationell och EU-reglering har den störst påverkan på tillsynen inom kemikalierespektive finansmarknadsområdena, men även Arbetsmarknadsverkets tillsyn påverkas av internationell reglering i form EU:s regleringar.

Inom samtliga verksamheter finns också ett betydande antal tillsynsobjekt. Arbetsmiljöverket ska t.ex. utöva tillsyn över fler än 300 000 arbetsplatser och Finansinspektionen har tillsyn över 3 700 finansiella företag, över 600 utländska finansiella företag

med verksamhet i Sverige samt över informationen från 300 börsbolag. Tillsynsobjektens komplexitet varierar dock mellan verksamheterna. Framförallt finansmarknaden utmärker sig här, genom att vara extremt komplex till sin karaktär. Arbetsmiljöverkets tillsynsobjekt är de som varierar mest när det gäller storlek, från enmansföretag till storföretagens arbetsplatser.

Vi återkommer till relationen mellan verksamhetens karaktär och dess utformning avslutningsvis i detta avsnitt. Först ska vi emellertid kort sammanfatta våra viktigaste iakttagelser när det gäller tillsynens utformning.

Tillsynens utformning – sammanfattande iakttagelser

Reglering och organisation

Hur tillsynen är reglerad får naturligtvis avgörande betydelse för hur den kommer att utformas och också för resultatet av tillsynsverksamheten. Hur detaljerat regeringen har valt att styra tillsynen varierar mellan olika verksamhetsområden. För vissa områden finns krav på, eller mål för, prestationer, men för flertalet saknas detta. Några krav på att mäta effekterna av verksamheten har vi överhuvudtaget inte kunnat hitta. Mer preciserade mål för tillsynsverksamheten blir i huvudsak en uppgift för myndigheterna själva att formulera.

Inom svensk förvaltningspolitik har renodling av verksamheten utifrån funktion länge varit en trend. Ur ett renodlingsperspektiv är rådgivning, men också tillstånds- respektive normgivning, problematiska aktiviteter för en tillsynsmyndighet. Regeringen är dock inte konsekvent när det gäller renodling av verksamheten. Tillsynsverksamheter har också tillförts myndigheter som även kan ha främjande, tillstånds- och normgivning som uppgifter. Vidare har nyinrättade tillsynsmyndigheter i vissa fall getts främjande- och/eller tillståndsgivnings- respektive normgivningsuppgifter som komplement till tillsynsverksamheten.

När det gäller reglering och organisering av tillsynen spelar EU en allt större roll. Utvecklingen inom EU går också i riktning mot en ökad harmonisering av medlemsstaternas tillsyn.

Finansiering

Den huvudsakliga finansieringen av tillsynen sker antingen via anslag eller via avgifter. Tillsynsutredningen kunde inte finna några tydliga principer för inom vilka områden tillsynsavgifter tas ut eller inte tas ut. Inte heller för hur avgifterna ska utformas och i vilken utsträckning avgiftsinkomsterna ska kunna disponeras av tillsynsmyndigheten.

Ingripandemöjligheter

Även när det gäller ingripandemöjligheter finns det stora variationer mellan verksamhetsområdena. En iakttagelse är dock att utvecklingen går mot allt skarpare sanktionsmöjligheter.

En annan iakttagelse är att inom de verksamheter som vi har studerat närmare har systemet med straffsanktioner ökat i omfattning, trots att sanktionsavgifter ofta uppfattas som ett mer effektivt tillsynsinstrument. Straff är ju också tänkt att i första hand användas då alternativa sanktioner inte finns att tillgå eller inte är rimliga. Ett skäl till den ökade användningen av straffsanktioner är EU-regleringens påverkan.

Myndigheternas utformning av tillsynen

Tillsynsmyndigheterna har oftast ambitionen att vara proaktiva och planerar också för detta. Problemet är att resurserna vanligtvis är begränsade och att den händelsestyrda tillsynen därför tenderar att tränga ut den planerade. Iakttagelsen att den egeninitierade tillsynen har fått stå tillbaka för den externt initierade är vanligt förekommande i utvärderingar och granskningar av tillsynen.

Kompetens

När kompetensfrågor inom tillsynsverksamheten diskuteras är det både sakområdeskunskapen och den något mer svårdefinierade tillsynskompetensen som uppmärksammas.

Ett problem som kan uppstå för tillsynsmyndigheter som är verksamma på en högt specialiserad marknad är att enskilda tjänstemän blir så attraktiva på marknaden att de rekryteras av

objektsansvariga. Lönemässigt har en statlig myndighet svårt att konkurrera.

Erfarenhetsutbyte utgör det kanske vanligaste sättet att höja det som vi här benämner tillsynskompetensen. Visst erfarenhetsutbyte är institutionaliserat. Vanligare är dock frivilligt erfarenhetsutbyte av mer informell karaktär.

Utformningen sammanfattad

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att tillsynens utformning uppvisar stora variationer. Det gäller principerna för reglering, för organisation, för finansiering och för ingripandemöjligheter. Statsmakterna har valt att utforma tillsynen olika inom skilda verksamhetsområden.

Regeringen är sparsam med att styra tillsynsverksamheten genom detaljerade mål. Sådana mål blir i huvudsak en uppgift för myndigheterna själva att formulera.

Det finns också vissa gemensamma utvecklingstendenser inom tillsynen. En sådan är ambitionen att arbeta mer planerat med tillsynens olika delar. Ta fram strategier, göra riskanalyser, arbeta med kompetensfrågor. Tillsynsmyndigheterna befinner sig dock på skilda nivåer i det arbetet.

Det finns också en likhet i att tillsynsinstrumenten tenderar att bli skarpare. Sanktionsmöjligheterna utökas och sanktionsavgifternas storlek ökar. Huruvida detta också innebär att sanktionsinstrumenten utnyttjas flitigare har vi inte med säkerhet kunnat fastställa.

Relationen mellan verksamhetens karaktär och tillsynens utformning

Hur ser då relationen ut mellan verksamhetens karaktär och hur tillsynen är utformad? Svaret är, med ett par undantag, att det inte går att utläsa några tydliga samband för de verksamheter som vi har studerat närmare.

Ett undantag är emellertid finansmarknads- och kemikalietillsynen. För båda dessa verksamheter gäller att de utförs på en i hög grad internationaliserad marknad. Det är verksamheter som därför också i betydande utsträckning är reglerade internationellt. En skillnad mellan de båda tillsynsverksamheterna är att för finansmarknadstillsynen finns enbart en central tillsynsmyndighet, medan kemikalietillsynen också är decentraliserad till regional (länsstyrelserna) och lokal (kommunerna) nivå. En förklaring till denna skillnad kan vara att finansmarknaden är mer komplicerad och kräver mer specialiserad kunskap än vad kemikalietillsynen gör.

Ett annat undantag utgörs av de två verksamheter som riktar sig i huvudsak mot kommunala verksamheter – tillsynen över skola och socialtjänst. I båda dessa fall noterar vi att regeringen har omorganiserat och skärpt tillsynen, bl.a. genom utökade resurser och skarpare sanktionsinstrument. Förutom att detta är kommunala verksamheter finns det i båda fallen ett växande antal privata utförare av verksamheten. Med fler huvudmän blir också verksamheten mer komplicerad att styra, oavsett de värderingar man i övrigt lägger på reformerna. På marknader som avreglerats och öppnats för privata utförare framförs det efter en tid också ofta krav på bl.a. ökad tillsyn för att korrigera för de problem som kan ha uppstått som en följd av avregleringen.

Om tillsyn och dess utformning

I det här kapitlet är ambitionen att sammanfatta våra iakttagelser om tillsynens utformning och också redovisa ett antal punkter som vi menar är viktiga att tänka på när en tillsynsverksamhet utformas. I de två första avsnitten diskuteras mål, resultat och effekter. I det därefter följande avsnittet lyfter vi fram tillsynens kostnader och de förväntningar som ofta knyts till tillsynen. I kapitlets resterande avsnitt redovisas sedan våra synpunkter när det gäller reglering, organisering, finansiering, ingripandemöjligheter samt tillsynsmyndigheternas utformning av tillsynsverksamheten.

Om politiska mål, myndighetsmål och resultatredovisning

I första kapitlet skriver vi bl.a. att mål kan vara mångtydiga och i vissa fall också motstridiga. Framför allt är dock politiska mål ofta övergripande till sin karaktär.

När regeringen inrättar en myndighet för att sköta en viss verksamhet är en grundläggande tanke att myndigheten genom de uppgifter den fått sig tilldelade genom sin instruktion ska bidra till att verksamhetens övergripande mål uppnås. Hur uppdraget formuleras måste också variera från myndighet till myndighet beroende på verksamhetens art. I vissa fall är det naturligt för regeringen att ange mer konkreta mål, i andra kan detta vara mer komplicerat.

En tillsynsmyndighets uppdrag måste dock vara möjligt att realisera inom ramen för de befogenheter som myndigheten har. Det ska således vara möjligt för myndigheten att utföra uppdraget med hjälp av instrument och befogenheter den själv har kontroll över. I praktiken styr också myndigheterna sin verksamhet mot mer konkreta mål som, till skillnad mot många av

de övergripande målen, svarar mot deras faktiska befogenheter och påverkansmöjligheter.

När tillsynsmyndigheten styr mot mer konkreta mål ska dessa vara uppföljningsbara, även om det inte behöver innebära att de i alla delar är kvantifierbara. Tillsynsmyndigheterna ska kunna följa upp och redovisa prestationer som ger regeringen en bild av hur väl tillsynen fungerar, t.ex. fördelningen mellan egen-initierad och externt initierad tillsyn, hur mycket tillsyn som har skett på plats, hur många ingripanden av olika slag som har gjorts samt handläggningstider. Det bör också vara möjligt att redovisa någon form av effekter av verksamheten.

Myndigheterna ska också kunna redovisa kostnaden för tillsynens prestationer. Kvaliteten på det materialet är dock avhängig hur väl utvecklat och väl fungerande tidredovisnings-system som myndigheten har.

Om tillsynens effekter

Syftet med den här studien är att försöka besvara frågan hur tillsynen övergripande bör utformas för att ge önskat resultat. Något säkert svar på den frågan kan vi utifrån den studerade empirin tyvärr inte ge. Problemet är att det i stor utsträckning saknas uppgifter om tillsynens effekter. Det som Tillsynsutredningen skriver i sitt delbetänkande (SOU 2002:14), att myndighetsrapporter ger knapphändiga upplysningar om tillsynens effekter och att beskrivningarna domineras av uppgifter om nedlagda resurser, arbetsmetoder, prioriteringsgrunder och antal tillsyner tycks fortfarande gälla. Vidare är det ovanligt att utvecklingen inom ett område relateras till tillsynsmyndighetens aktiviteter.

Tillsynsutredningen har inte funnit några fall där en tillsynsmyndighet försökt att isolera tillsynens samlade effekt och försökt mäta den ”vetenskapligt”. Det saknas metoder och redskap för att klara detta. Enligt utredningen är det helt enkelt så att vissa styrsystem inte på ett enkelt sätt låter sig utvärderas. I

slutänden handlar det mer om att lägga samman indikationer och göra en rimlighetsbedömning.

Inte heller i utvärderingar där utvärderaren har försökt att studera effekterna av tillsynen och hur effektivt tillsynsmyndigheten arbetar har något tydligt svar på frågan kunnat ges.²⁷ Vi har t.ex. tidigare beskrivit att Statskontoret i en utvärdering av Finansinspektionen konstaterar att det i princip är omöjligt att uttala sig om effekterna av tillsynsverksamheten. Detta bl.a. därför att myndighetens återrapporteringskrav för tillsynsverksamheten var inriktade på prestationer och företrädesvis sådana av beskrivande karaktär. Detta är ingen unik erfarenhet. Att mäta effekter är metodologiskt komplicerat, även då ambitionerna finns. För att ge ett exempel; i Skolinspektionens instruktion anges bl.a. att myndigheten ska ”bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för elever och de vuxenstuderande”. Åtminstone ”förbättrade kunskapsresultat” är möjligt att mäta, men frågan är självfallet hur mycket av en eventuell förbättring av kunskapsresultaten som är en följd av Skolinspektionens tillsyn. Det finns en mängd andra faktorer, även utanför skolans värld, som påverkar utfallet.

När det gäller att studera effekter av en verksamhet kommer måluppfyllelsen mycket ofta att påverkas av andra faktorer än den verksamhet som myndigheten utför. En myndighet kan genomföra sin tillsynsverksamhet på ett alldeles förträffligt sätt, utan att de övergripande målen för verksamheten uppnås. Och vice versa, myndigheten kan missköta sin tillsyn, men de övergripande målen uppnås trots detta.

Något om tillsynens kostnader och förväntningarna på tillsynen

Vi vill här också lyfta fram en ofta bortglömd sida av tillsynen, nämligen kostnaden. Vad vi avser är att när statsmakterna vill reformera en verksamhet, t.ex. inom transportväsendet eller omsorgen, innebär detta inte sällan en utökad tillsyn av området. I dessa fall bör kostnaden för en eventuellt utökad tillsyn tas med

i den inledande beräkningen. När effektivitetsförbättringar framhålls som ett av argumenten för en viss reform, där också utökad och skarpare tillsyn utgör en komponent, är det viktigt att också beakta kostnaden för tillsynen. Särskilt viktigt tycks detta vara när offentliga verksamheter öppnas för privata utförare. För sådana avreglerade marknader tenderar det att efter en tid framställas krav på ökad tillsyn. Det kan i sammanhanget noteras att i en aktuell SNS-rapport anges kostnader för tillsyn och kontroll som en av flera förklaringar till varför privatiseringar och konkurrensutsättning så här långt inte har gett tydligt utslag i form av de effektivitets- och kvalitetsförbättringar som förväntades (Hartman, 2011).²⁸

Avslutningsvis kan det finnas anledning att också fundera över alternativ till tillsyn. Tillsyn utgör inte lösningen på alla samhällsproblem. Är kanske förväntningarna på tillsynen som förvaltningspolitiskt universalverktyg ibland orealistiska? Som vi beskriver i föregående avsnitt finns det mycket begränsade kunskaper om vilka effekter tillsynen har. Det innebär med andra ord att vi egentligen inte vet hur effektivt tillsyn är som styrinstrument. Regelefterlevnaden kan inte heller enbart bygga på tillsyn, eller kontroll överhuvudtaget. Det finns också andra, ”mjukare”, faktorer som bestämmer respekten för våra lagar och regler samt kvaliteten på de offentliga verksamheterna.

Om reglering av tillsyn

En förutsättning för en tillsyn som ger önskat resultat är en reglering som öppnar för detta. Vi har kunnat konstatera att regleringen av tillsynen ser mycket olika ut beroende på vilken verksamhet det gäller. I huvudsak är det också rimligt att det förhåller sig på det sättet. Verksamheter av olika karaktär ska också kunna styras på olika sätt. Samtidigt finns det vissa grundläggande aspekter som bör beaktas när tillsynen regleras.

Tydlighet med vad som avses med tillsyn

Det är viktigt att regeringen är tydlig med vad den vill åstadkomma med tillsynen och vilka eventuella prioriteringar den vill göra. I lagar och förordningar bör regeringen precisera vad

den avser med tillsyn i det enskilda fallet. Är det inspektion och granskning eller är det mer av allmän uppsikt över ett område, eller är det kanske utvärdering som regeringen vill ha? Visserligen definierar regeringen i sin tillsynsskrivelse vad den menar med tillsyn, men i de regleringar vi har studerat förhåller sig regeringen i praktiken mycket pragmatisk till denna definition.

Balans mellan regleringens olika delar

Vi menar också att det är viktigt att regleringens olika delar samspelar så att det inte uppstår en obalans mellan dem. Regleringen av Socialstyrelsens tillsynsverksamhet är enligt vår mening ett exempel på en sådan obalans. Här är lagregleringen i socialtjänstlagen, liksom myndighetens instruktion, mycket övergripande i sina målformuleringar samtidigt som socialtjänstförordningen i detalj anger prestationen för delar av tillsynen. Resultatet av en sådan obalanserad reglering kan bli att den detaljerade regleringen styr inriktningen på mycket av tillsynen, med den konsekvensen att annan mer strategiskt inriktad tillsyn får stå tillbaka.

Om statsmakternas organisering av tillsynen

Organisering är ett kraftfullt och frekvent använt redskap när regeringen vill förändra ett verksamhetsområde i ett eller annat avseende.

Tillsynsmyndighetens uppgifter bör noga övervägas

En ständigt aktuell fråga när det gäller organiseringen av tillsynen är om tillsynsmyndighetens verksamhet ska vara renodlad till enbart tillsyn, eller om det också är lämpligt att myndigheten ägnar sig åt främjandeuppgifter och/eller tillståndsgivning respektive normering. Som vi har redogjort för i kapitlet om tillsynens utformning har regeringen inte varit konsekvent när det gäller vilka uppgifter som bör ligga på en tillsynsmyndighet.

Regeringen tar i tillsynsskrivelsen, med ett undantag, inte ställning till om tillsynsmyndigheterna ska bedriva främjande, och/eller tillståndsgivande respektive normerande verksamhet.

Det fall där regeringen framför en bestämd åsikt gäller att den inte anser det lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och ger råd om hur de objektsansvariga ska agera i specifika ärenden. Det klassiska exemplet är när tillsynsmyndigheten har lämnat mycket precisa råd i ett ärende som senare blir föremål för tillsyn. I det fallet uppstår en jävliknande situation som gör att det kan vara svårt för tillsynsmyndigheten att på ett självständigt sätt granska tillsynsobjektet.

Det är inte lämpligt att tillsynsmyndigheten ger konkreta råd i enskilda fall. Att däremot redogöra för gällande lagstiftning och/eller förändring av denna eller ge mer allmänna råd ska vanligtvis inte behöva vara problematiskt, utan snarare bidra till ett bra resultat av tillsynen. Det är emellertid inte alltid alldeles tydligt var gränsen för en acceptabel rådgivning går. Det är därför viktigt att tillsynsmyndigheten internt har klargjort denna gränsdragning.

Principiellt kan vi se vissa problem med att blanda tillsynsuppgifterna med uppgifter som främjande, tillståndsgivning och normering. Särskilt problematiskt är detta för främjandeuppgifter, som rådgivning och bidragsgivning, där risken för att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas är särskilt stor.

Det är viktigt att regeringen noga överväger vilka uppgifter en viss tillsynsmyndighet ska ha. Vad som är lämpligt kan då skilja sig mellan olika verksamhetsområden, även om det för en utomstående betraktare ibland kan vara svårt att förstå varför en modell är bra för en tillsynsmyndighet och förkastlig för en annan. Skolinspektionens och Socialstyrelsens olika modeller när det gäller normering är ett typiskt exempel på detta.

Om tillsynsmyndigheten utöver tillsyn ges främjande, tillståndsgivnings- och/eller normeringsuppgifter är det i vart fall viktigt att dessa organisatoriskt inom myndigheten skiljs från tillsynsuppgiften. Detta för att undvika eventuella jävsituationer. En direkt olämplig främjandeuppgift för en tillsynsmyndighet är att reellt (inte bara formellt) besluta om olika typer av statsbidrag.

När det gäller tillståndsgivningen, som oftast är styrd av att tillstånden (eller prövningen) ska ske inom en bestämd tidsram, finns det exempel på att denna prioriteras på bekostnad av tillsynen. Detta därför att när det gäller tillsynen bestämmer myndigheterna vanligtvis själva när och i vilka form den ska utföras. Problemet är ofta större i mindre tillsynsmyndigheter där möjligheterna att omfördela resurser vanligtvis är mer begränsade. Här är det viktigt att regeringen är tydlig med vad den förväntar sig av myndigheten. För vissa myndigheter, t.ex. länsstyrelserna, kan det också finnas anledning att överväga riktade tillsynsanslag för att säkerställa tillsynen i förhållande till tillståndsgivningen.

Tydlig ansvarsfördelning av tillsynen

När regeringen organiserar en tillsynsverksamhet bör en av de viktigaste utgångspunkterna vara att undvika otydligt och överlappande ansvar mellan olika myndigheter. Otydligheten kan gälla såväl mellan myndigheter verksamma på den centrala nivån, som mellan myndigheter på olika hierarkiska nivåer, vanligtvis då mellan central myndighet, länsstyrelserna och kommunerna. Inom finansmarknadstillsynen har exempelvis det förstnämnda varit en återkommande synpunkt, bl.a. när det gäller gränsdragningen mellan Finansinspektionens och Riksbankens roll med avseende på finansiell systemstabilitet (Statskontoret 2009:7). Inom kemikalietillsynen är det istället gränsdragningen mellan myndigheter på olika nivåer som varit, och är möjligtvis fortfarande, ett problem (se föregående kapitel).

Om finansieringen av tillsynen

När regeringen ger sin samlade syn på tillsynens finansiering i tillsynsskrivelsen förordar den avgiftsfinansiering som den finansieringsform som bör användas i normalfallet. Regeringen motiverar sitt ställningstagande med att med en avgiftsfinansiering med full kostnadstäckning står de objektsansvariga för kostnaden. Detta gör att kostnaderna för tillsynsinsatsen tydliggörs för tillsynsmyndigheten och, enligt regeringen, ger incitament till en mer kostnadseffektiv tillsyn. Ytterligare ett skäl att

förorda avgiftsfinansiering är att skatteuttaget kan begränsas och statsbudgeten därmed avlastas.

Det bör dock framhållas att det i utredningar och rapporter har pekats på ett antal nackdelar med avgiftsfinansiering. En sådan nackdel är att tillsynsavgifter, i likhet med andra avgifter, alltid har en viss hämmande effekt på affärsverksamhet, eftersom de innebär kostnader för företagen. Höga fasta årliga avgifter skulle t.ex. kunna leda till att mindre företag undviker att etablera sig på en viss marknad. Tillsynsavgifter kan också snedvrیدا konkurrensen nationellt eller internationellt genom att olika avgifter tillämpas inom ett land eller i olika länder med konkurrerande företag. Ytterligare en nackdel är att ett avgiftssystem alltid medför administrativa kostnader i form av bl.a. budgetering, fakturering och uppföljning av avgiftsintäkterna (Ekonomistyrningsverket 2004:16).

Tydliga ramar i bemyndigandet

Det är riksdagens bemyndigande som avgränsar vad som i det enskilda fallet ska finansieras med tillsynsavgifter. Ju tydligare formulering från riksdagen desto enklare blir det för regering och myndigheter att tolka vad avgiftsuttaget innebär. Baksidan av detta är att spelrummet för regeringen att själv tolka riksdagens bemyndigande minskar och därmed också flexibiliteten i systemet. Vi menar ändå att fördelarna av att riksdagen tydligt anger ramarna överväger. Det är t.ex. inte särskilt tydligt om riksdagen i bemyndigandet enbart anger att avgiften ska täcka kostnader för ”verksamheten”. Då är det tydligare och bättre om bemyndigandet anger att avgiften ska täcka kostnader för ”tillsyn” (Ekonomistyrningsverket 2004:16).

Avgiftsfinansieringen bör vara tydlig, rättvis och konkurrensneutral

Det finns exempel på att avgiftssystem kan vara invecklade och otydliga. Avgiftsmodellen inom kemikalietillsynen har t.ex. kritiserats för detta. Otydligheten i den modellen gör att sambandet mellan den motprestation i form av tillsyn som tillsyns-

objekten erhåller och differentieringen i tillsynsavgiften blir oklart.

Vi menar att förutom att den är tydlig är det mycket viktigt att avgiftsfinansieringen uppfattas som rättvis. Det måste finnas en tydlig och rättvis koppling mellan avgiften och prestationen i form av den tillsyn som tillsynsmyndigheten levererar. Det får t.ex. inte uppstå misstankar om att de objektsansvarigas förmåga eller vilja att betala tillsynsavgiften styr vilken tillsyn som ges och i vilken omfattning den ges.

En rättvis finansieringsmodell innebär också att tillsynsavgifterna ska vara konkurrensneutrala. Särskilt betydelsefullt är det för tillsyn över företag. Om statsmakterna bestämmer att tillsynsavgiften ska grunda sig på ett företags storlek eller betalningsförmåga är det viktigt att samtidigt ta ställning till vem som ska betala det som de mindre företagen inte betalar via avgifter. Ska det vara de konkurrerande företagen eller ska det vara skattebetalarkollektivet?

Kostnader för tillsynen bör redovisas separat

En tillsynsmyndighets andra uppgifter utöver tillsyn, t.ex. tillståndsgivning, kan också finansieras med avgifter om det finns ett bemyndigande för detta. Sådana uppgifter kan dock inte finansieras genom just tillsynsavgiften. För att undvika otydligheter är det därför viktigt att redovisa kostnaderna för tillsynen separat.

Om tillsynsmyndigheternas ingripandemöjligheter

Vi menar att det är absolut nödvändigt att det finns lagreglerade ingripandemöjligheter för en tillsynsmyndighet. En tillsyn helt i avsaknad av sådan är en tillsyn som kommer att ha svårt att uppnå önskat resultat.

En varierad ingripandearsenal behövs och ska utnyttjas

Det är viktigt att tillsynsmyndigheten har en varierad arsenal av ingripandemöjligheter till sitt förfogande för att tillsynen ska ge bästa möjliga resultat. En inom rimliga gränser varierad till-

synsarsenal gör det möjligt för myndigheten att anpassa ingripandet till rätt nivå. Inte minst viktigt är detta vid mindre allvarliga överträdelser. Om det inte finns möjlighet till sådana mildare ingripanden kan resultatet bli att det inte sker något ingripande överhuvudtaget. Detta därför att tillsynsmyndigheten inte vill vidta en alltför ingripande åtgärd.

Överhuvudtaget är det viktigt att tillsynsmyndigheten använder sig av de ingripandeinstrumenten den har till sitt förfogande. Det får inte vara så att myndigheten undviker att göra ingripanden när det är påkallat, därför att den t.ex. vill undvika konflikter eller merarbete.

Om tillsynsmyndigheternas utformning av tillsynen

Statsmakterna styr de övergripande förutsättningarna för tillsynen, men det är upp till den enskilda tillsynsmyndigheten att inom de ramar statsmakterna sätter upp utforma en tillsyn som gör att önskvärt resultat av verksamheten uppnås. Det gäller planering och genomförande av själva tillsynen, men också att se till att tillsynspersonalen har den rätta kompetensen för sitt uppdrag.

Som Tillsynsutredningen noterade när det gäller det operativa tillsynsarbetet finns det ingen etablerad uppfattning om vad som konstituerar en ”god tillsyn”. Synsätt och metoder varierar och det behövs ett fortsatt tvärsektorielt utvecklingsarbete innan det går att tala om tillsyn som ett identifierbart styr- och granskningsinstrument i likhet med t.ex. revision och utvärdering (SOU 2002:14). Iakttagelsen i Tillsynsutredningen gjordes för nästan exakt ett decennium sedan, men vi måste konstatera att det fortfarande saknas en etablerad uppfattning om vad som kännetecknar en god operativ tillsyn.

En noggrann planering är nödvändig

Det är svårt att tänka sig att någon tillsynsmyndighet i dag skulle ifrågasätta behovet av en planerad tillsyn. Flertalet har också en sådan. Ett problem är dock att kvaliteten på dessa planer kan variera. Ett annat problem är att den planerade till-

synen ofta trängs undan av den händelsestyrda. Ingen ifrågasätter att tillsynsmyndigheterna måste agera som en följd av externa händelser, t.ex. anmälan eller klagomål från enskilda. Problemen uppstår när denna ad hoc-betonade tillsyn blir dominerande.

Relationen mellan planerad och händelsestyrd tillsyn kan beskrivas i termer av en god och en ond spiral. I den goda spiralen bidrar den planerade tillsynen till att den händelsestyrda tillsynen minskar i omfattning, vilket i sin tur ger mer utrymme åt den planerade tillsynen osv. I den onda spiralen tränger den händelsestyrda tillsynen ut den planerade, vilket i sin tur leder till mer klagomål och ännu mindre utrymme för planerad tillsyn osv.

Idén om en god tillsynsspiral bygger på att en noggrant planerad tillsyn fungerar förebyggande och därmed bidrar till att minska klagomål, anmälningar etc. inom verksamhetsområdet. För att en sådan planerad tillsyn ska kunna fungera behöver den bygga på systematiska kartläggningar och analyser av tillsynsobjekten och den omvärld som påverkar myndigheten, liksom en systematisk analys av de egna erfarenheterna av tillsynsarbetet. I det sammanhanget kan en kontinuerlig uppföljning av tillsynsobjektens och de objektsansvarigas syn på myndighetens tillsyn vara värdefull. I planeringen måste ingå att avsätta resurser och utrymme för den händelsestyrda tillsynen. Planeringsarbetet kräver också att tillsynsmyndigheten har kapacitet och kompetens att genomföra nödvändiga kartläggningar och analyser.

Vidare bör planeringsarbetet inbegripa en väl genomförd riskanalys och tydliga prioriteringar mellan olika tillsynsobjekt. Hur avancerad denna riskanalys behöver vara skiljer sig självfallet mellan olika tillsynsmyndigheter. Finansinspektionen med sina många och komplexa tillsynsobjekt där missförhållanden kan få mycket stora samhällsliga konsekvenser behöver en mycket avancerad riskanalys, medan det för andra tillsynsverksamheter med enklare tillsynsobjekt, större likheter mellan

tillsynsobjekten och mindre samhällsfarlighet kan räcka med en enklare form av riskanalys.

Ett problem i sammanhanget är att det inom vissa verksamhetsområden inte finns någon tydlig bild av antalet tillsynsobjekt. I vissa fall är det inte heller realistiskt att ta fram sådana uppgifter, t.ex. när det gäller Swedacs uppgift att kontrollera att personvågar uppfyller föreskrivna krav. Inom andra områden med bristande kartläggning är det dock möjligt och nödvändigt att ta fram ett rättvisande register över antalet tillsynsobjekt.

Utveckla metoderna för kompetensförsörjning

En generell iakttagelse är att myndigheter, inte bara tillsynsmyndigheter, behöver arbeta ännu mer aktivt och strukturerat med sin kompetensförsörjning i vid bemärkelse. Att rekrytera, behålla och kompetensutveckla personalen är av avgörande betydelse för en tillsynsmyndighets möjligheter att bedriva en tillsyn som ger önskat resultat.

Tillsynsmyndigheter som verkar på en högt specialiserad och komplex marknad med ofta resursstarka tillsynsobjekt eller objektsansvariga har särskild anledning att utveckla sin kompetensförsörjning och sin attraktionskraft som arbetsgivare, eftersom deras medarbetare ofta är attraktiva på marknaden och därför kan komma att rekryteras till tillsynsobjekten. Statliga myndigheter har visserligen svårt att konkurrera lönemässigt, men har däremot möjligheter att bedriva en arbetsgivarpolitik som kan bidra till att locka och behålla kompetent personal.

Att göra kompetensinventeringar, ta fram kompetensstrategier och göra kompetensanalyser är olika sätt att arbeta strukturerat och proaktivt med kompetensförsörjningen. Kanske ännu viktigare är emellertid att ha en väl utvecklad och planerad rekryteringsprocess, så att myndigheten får tillgång till medarbetare med rätt kompetens samt att bedriva en arbetsgivarpolitik som gör att den kompetenta personal som rekryteras också stannar kvar i myndigheten.

Utveckla erfarenhetsutbytet för att höja tillsynskompetensen

Självfallet är sakområdeskunskapen avgörande för att tillsynstjänstemannen ska klara av sitt uppdrag. Tillsynsrollen rymmer emellertid också det vi har valt att benämna tillsynskompetens. I den kompetensen ingår både mer allmän förvaltningskunskap och mer specifik kompetens kopplad till tillsynsrollen. Det gäller t.ex. hur tillsynstjänstemannen hanterar balansen mellan rådgivning som ett naturligt komplement till tillsynen och rådgivning som mer lösningsorienterad, eller hur hon eller han hanterar tillsynsrollens krav på objektivitet, saklighet och likabehandling (se t.ex. Tillsynsforum & Krus, 2011).

Ett sätt att höja tillsynskompetensen är genom erfarenhetsutbyte. Sådant förekommer också, både i mer informell och i formaliserad form. Tillsynsforums verksamhet är, menar vi, i dagsläget det intressantaste exemplet på ett mer formaliserat (men frivilligt) erfarenhetsutbyte. Ett 70-tal myndigheter (inkl. de 21 länsstyrelserna) är i dag verksamma i nätverket. Att ytterligare utveckla erfarenhetsutbytet inom ramen för Tillsynsforum kan vara ett sätt att stärka tillsynskompetensen och därmed generellt stärka tillsynen.

Särskilt när det gäller metodutveckling finns det mycket att vinna på ett mer utvecklat erfarenhetsutbyte. Som vi beskrivit ovan saknas det en etablerad uppfattning om vad som kännetecknar en god operativ tillsyn. Synsätt och metoder varierar och det behövs ett fortsatt tvärsektorielt utvecklingsarbete innan det går att tala om tillsyn som ett tydligt identifierbart och etablerat styr- och granskningsinstrument i likhet med t.ex. revision och utvärdering. Här skulle Tillsynsforum kunna göra en ännu större insats för att på detta sätt utveckla tillsynsdisciplinen.

En samlad utformning av tillsynssystemet

Vi har i föregående kapitel pekat på ett antal punkter som vi menar är viktiga att beakta för att tillsynen ska leda fram till önskvärt resultat. I detta kapitel vill vi framhålla betydelsen av att statsmakterna ser tillsynen som ett sammanhållet system, där de olika delarna – regleringen, organiseringen, styrningen, finansieringen, ingripandemöjligheterna – bör samspela för att bästa möjliga resultat av verksamheten ska kunna åstadkommas. Valet av en form av organisering kan exempelvis även komma att påverka utformningen av styrningen och finansieringen samt vilka ingripandemöjligheter som är lämpliga. Det räcker t.ex. inte att tillsynen organiseras så att den fungerar utmärkt när det gäller att upptäcka brister och avvikelser, om det samtidigt inte finns ett fungerande sanktionssystem.

För att åstadkomma en samlad och samspelande tillsyn är det av avgörande betydelse att statsmakternas utformning av tillsynen är väl genomtänkt från första början. Det finns då ett antal grundläggande frågor som bör klaras ut. Vi redogör för dem i det följande.

Befintlig myndighet eller särskild tillsynsmyndighet?

Fördelar med att inordna tillsynen i en befintlig myndighet kan t.ex. vara att myndigheten redan finns på plats och inte behöver byggas upp på nytt samt att den har annan verksamhet som kunskaps- och erfarenhetsmässigt kan befrukta tillsynen. En nackdel med att lägga tillsynen i en befintlig organisation kan vara att det kan uppstå konflikter mellan myndighetens olika uppgifter och att tillsynen därmed kan riskera att nedprioriteras. Det kan också finnas en organisationskultur i den befintliga myndigheten som försvårar ett smidigt inordnande av en nytilkommen uppgift. En fördel med att skapa en särskild tillsynsmyndighet är att regeringens styrning av tillsynen inom verk-

samhetsområdet torde underlättas. Statsmakterna kan t.ex. direkt besluta om vilka tillsynsresurser som ska disponeras av myndigheten. Även den interna myndighetsstyrningen kan sannolikt underlättas om det endast finns en myndighetsuppgift att styra över. Oavsett om en ny tillsynsmyndighet inrättas eller om tillsynsuppgiften läggs på en befintlig myndighet är det mycket viktigt att gränssnittet mellan myndigheter med liknande uppgifter blir tydligt, så att det inte uppkommer överlappande ansvar mellan olika myndigheter.

Uppgifter utöver tillsyn?

Relationen mellan tillsyn och främjande och normerande uppgifter samt tillståndsgivning har vi diskuterat relativt ingående i rapporten. En fördel med att ha en eller flera av dessa andra uppgifter tillsammans med tillsynen är att det kan finnas kunskaps- och effektivitetsmässiga skäl för att samla uppgifterna. Det kan t.ex. vara effektivare att ha tillståndsgivning och tillsyn i samma myndighet än att dela upp verksamheterna. Det kan också vara värdefullt för tillsynsmyndigheten att ha tillgång till normerande instrument för att med hjälp av dem informera och tydliggöra olika aspekter av tillsynen för tillsynsobjekten. Fördelarna med att ha en renodlad tillsynsmyndighet är att tillsynens oberoende blir tydligare markerat genom att det inte behöver finnas någon misstanke om att de andra uppgifterna påverkar tillsynsmyndighetens ställningstaganden. Det gäller t.ex. risken att en myndighets rådgivning eller tillståndsgivning till ett visst tillsynsobjekt leder till att myndigheten inte utför sitt operativa tillsynsuppdrag på ett korrekt sätt. Genom att renodla tillsynsmyndigheten riskerar inte heller tillsynen att blir nedprioriterad på bekostnad av den av tidsramar mer styrda tillståndsgivningen. Om tillsynsmyndigheten också ges främjande och/eller normerande respektive tillståndsgivande uppgifter är det viktigt att dessa internt organisatoriskt skiljs från tillsynsverksamheten, så att tillsynens oberoende inte riskerar att ifrågasättas. Särskilt viktigt är detta när det gäller främjandeuppgifter, där risken för att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas är särskilt stor.

Central eller delegerad tillsyn?

Här är de avgörande faktorerna antalet tillsynsobjekt och deras placering samt hur komplicerat tillsynsområdet är. En nackdel med att delegera tillsynen är att styrningen kan försvåras. En annan nackdel är att det finns risk för en minskad enhetlighet i genomförandet. Ytterligare en möjlig nackdel är att det i en decentraliserad organisation kan uppstå allt för nära band mellan tillsynspersonalen och ansvariga för de verksamheter som ska tillsynas. Något som t.ex. skulle kunna påverka viljan att utnyttja sanktionsinstrumentet (Riksrevisionsverket 1996:10). En fördel med att ha en decentraliserad tillsynsorganisation är att lokalkännedomen rimligvis blir större i en sådan organisation, vilket kan underlätta och möjligvis också effektivisera tillsynen.

Statlig eller kommunal utförare?

Det vi nämner ovan gäller i ännu högre grad om kommunerna utnyttjas som utförare. Med 290 självstyrande kommuner blir rimligtvis risken för bristande enhetlighet och oberoende i tillsynen ännu större än i en statligt decentraliserad organisation. Å andra sidan borde fördelen med god lokalkännedom också bli större med kommunala utförare. För viss tillsyn kan det även finnas kunskapsmässiga samband med näraliggande kommunala verksamheter, t.ex. mellan miljötillsyn och plan- och byggverksamheten.

Hur detaljerad styrning?

Här står valet något förenklat mellan detaljeringsgrad och flexibilitet. Huvudsakligen är det ett ansvar för tillsynsmyndigheterna att konkretisera de ofta övergripande politiska målen för verksamheten inom ramen för de befogenheter som myndigheten har. Det är därför viktigt att det finns en tydlig reglering av tillsynsmyndigheternas verksamhet. I lagar och förordningar bör det vara ett minimikrav att statsmakterna är tydliga med vad de i det enskilda fallet avser med tillsyn. Det bör också tydligt framgå om tillsynen är avgiftsbelagd och om det är regeringen eller tillsynsmyndigheten som ska föreskriva tillsynsavgiften.

Vidare bör det framgå vilka ingripandemöjligheter som tillsynsmyndigheten har till sitt förfogande.

Hur ska tillsynen finansieras?

Det övergripande valet står mellan anslags- eller avgiftsfinansiering. Det är i det sammanhanget viktigt att analysera vilka implikationer respektive modell får, inte bara för tillsynsverksamheten i sig utan också för den verksamhet som ska tillsynas. Regeringen har visserligen tagit ställning för avgiftsfinansiering som huvudprincip, men som den också anger i sin tillsynsskrivelse kan det inom vissa områden vara mer lämpligt med en finansiering via skattemedel. Det finns också vissa nackdelar med avgiftsfinansiering vilka bör tas i beaktande när finansieringsmodell övervägs. Det gäller t.ex. ökade kostnader för företag och risk för att konkurrensen kan snedvridas. Det är också möjligt att en avgiftsfinansiering med full kostnadstäckning kan minska intresset för tillsynens effektivitet. Kostnaden står ju ändå tillsynsobjekten för. Om avgiftsfinansiering ändå väljs är det också bra om riksdagen anger tydliga ramar för finansieringen i sitt bemyndigande till regeringen.

Vilka ingripandemöjligheter ska tillsynsmyndigheten ha?

Här finns det en arsenal av olika typer av ingripanden att välja mellan. Det är viktigt att utforma en tillsynsmyndighets ingripandeinstrument så att ingripandet kan ske på rätt nivå. Det vill säga det bör finnas både mildare och strängare ingripanden. Antalet ingripandemöjligheter bör emellertid inte vara allt för stort, då detta kan öppna för misstankar om godtycke vid val av ingripande.

Summary

Consider the supervision

About the model for public supervision

Summary

The purpose of this study is to increase the knowledge of how public supervision should be generally modelled in order to provide required results. Our focus is on the Government's modelling of the supervision.

In this study, we have closely analysed five different areas and compared the modelling of the supervision in these. The five areas are:

-
- Supervision of chemicals
 - Supervision of the work environment
 - Supervision of social services
 - Supervision of schools
 - Supervision of the finance market
-

We have also complemented the analysis with observations from certain other supervision areas, and with analyses and reports which discuss supervision on a more general level.

About goals and accounts of results

Political goals can be ambiguous and in certain cases conflicting, but above all they are often general in character. When the Government sets up a supervisory agency to handle a certain area, a primary view is that the agency should contribute

to reach the general goals for the work through the tasks it has been given. This is regardless of the formulation of the supervisory agencies' assignments.

However, the assignment of a supervisory agency must be realisable within the frame of the agency's powers. In practice, the agencies also steer their work towards more concrete goals that respond to their actual powers and possibility to influence.

When the supervisory agencies steer towards more concrete goals, these must be possible to follow up, even if this does not mean that all parts are quantifiable. The supervisory agencies should follow up and account for achievements that give the Government a view of how well the supervision works for areas such as the distribution between internally and externally initiated supervision, how much of the supervision has taken place on location, how many different interventions have been made and the processing time. The agencies must also be able to account for the cost of the achievements of the supervision. Furthermore, the supervisory agencies should aim at accounting for effects of the work.

About the costs and effects of supervision

One aspect of supervision that is often forgotten is the cost. It is difficult to calculate the total cost for supervision, one of the reasons being that the agencies' declaration of costs for supervision work differs. In 2000, the supervisory committee made a rough estimate and concluded a total cost of SEK 4–5 billion for the public and municipal agencies' supervision work. For public supervision agencies, the cost was close to SEK 2.5 billion. Since then, the costs have increased.

Due to the difficulties of correctly estimating the costs of supervision, it has not been possible to compile a current total figure for the cost. For the five areas we studied more closely – chemicals, work environment, social services, schools and the finance market – the total cost was just over SEK 1.2 billion for 2010 according to the annual reports.

Furthermore, it is important to consider the cost of the supervision when improvements of efficiency are held as one of the arguments for a certain reform, where broadened and clearer supervision are also factors. This seems to be particularly important when the public sector is opened up for private performers. For deregulated markets such as this, there tends to be made demands for increased supervision after a while.

There is very limited knowledge on the effects of supervision, and we do therefore not know how efficient supervision is as an instrument for control.

About regulation of supervision

A balance between the different parts of the regulation

If, for instance, certain parts of the supervision work are regulated in detail regarding the feats the agency is to achieve, while other parts have more generally formulated goals, there is a risk that the detailed regulation is given a strong influence on the supervision. The consequence of this is that other, more strategically focused, supervision must stand back. The regulation of the supervisory work of the National Board of Health and Welfare (Socialstyrelsen) is one example of such an unbalance. The law regulation in the Social Services Act, as in the agency's statute, is very general in its goal formulations, while the Social Services Act gives a detailed description of parts of the supervision.

It is important that the different parts of the regulation interact so there is no unbalance between them.

About the state agencies' organisation of the supervision

The supervisory agencies' assignments should be carefully considered

The Government has chosen different ways to organise the supervision of different areas. In certain cases, the agency has

been given responsibility for certain promoting assignments, such as providing grants, as well as standardisation and granting permission. Socialstyrelsen is one example of such an agency. In other cases, the supervisory agency has been defined to only work with supervision. The Swedish Social Insurance Inspectorate (Inspektionen för socialförsäkringen, ISF) is one example of such an agency.

In principle, there are certain problems with mixing the assignments of supervision with assignments of promotion, granting and standardising. This is particularly problematic for promoting assignments, such as guidance and provision of grants, where the agency's impartiality risks being questioned. For example, it is not appropriate that the supervisory agency gives specific advice in particular cases. However, to account for the current legislation or give more general advice is usually not problematic and can if anything contribute to a good result of the supervision.

It is important that the Government carefully considers the assignments of a certain supervisory agency. The appropriateness can vary between different areas of practice. If the supervisory agency is given assignments of promoting, permission granting and/or standardisation, it is important that these assignments are separated from the supervisory assignment within the agency. This is mainly to avoid possible conflicts of interest. A promoting activity inappropriate for a supervisory agency is to practically (not just formally) make decisions on different kinds of government subsidies.

Clear division of responsibilities of the supervision

There is sometimes an unclearness of the division of responsibilities between different supervisory agencies. The unclearness can be between agencies operating on a central level or between agencies on different hierarchical levels, usually between the central agency, the county administrative boards and the municipalities. For example, the first-mentioned has been a recurring aspect in regard to the supervision of the

finance market and the demarcation between the Swedish Financial Supervisory Authority's (Finansinspektionen) and the Riksbank's role considering stability of the financial system. One example where the demarcation between agencies on different levels has been a problem is the supervision of chemicals.

When the Government organises supervision work it is very important that the border between agencies with similar responsibilities is made clearer in order to avoid unclearness and overlapping responsibilities between different agencies.

About the financing of the supervision

Clear frames in the authorisation

It is the Riksdag's authorisation that defines what should be financed by supervision fees in each single case. For example, it is not clear if the Riksdag in the authorisation only specifies that the fee must cover costs for "work". In that case, it is clearer and better if the authorisation specifies that the fee is to cover costs for "supervision". The clearer the definition from the Riksdag, the easier it becomes for the Government and agencies to interpret the meaning of the charging.

Fair and competitively neutral fee financing

The fee systems in certain areas have been described as complicated and unclear. Among others, the Swedish Chemicals Agency's (Kemikalieinspektionen) model for fees has been criticised for this.

The financing model should be clear and easy to understand, but also be considered fair. For instance, a fair financing model means that the supervision fees must be competitively neutral. This is particularly important when supervising companies.

About the possibilities of intervention for the supervisory agencies

A varied intervention armoury is needed

Situations can arise where a supervisory agency chooses not to intervene because the available means are considered too powerful. It is therefore important that the supervisory agency has a varied armoury of intervention possibilities in order for the supervision to give the best possible results. This is particularly important for less serious violations.

About the supervisory agencies' modelling of supervision

Careful planning is important

Planned supervision is often displaced by event-controlled supervision. This is a relationship that has been noted in several investigations and evaluations, for instance, considering certain supervision carried out by the county administrative boards. Carefully planned supervision can contribute to prevent such a development. The work of planning should involve an elaborate risk assessment and clear priorities between different objects for supervision. In the planning, resources and clear priorities should also be set aside for the event controlled supervision. The planning work requires the supervisory agency to have the capacity and competency to perform necessary mappings and analyses.

Develop the exchange of experiences in order to raise the supervisory competency

Apart from areas of expertise, the role of supervising also holds what we here title supervisory competency. This competency includes both more general knowledge administration and more specific competency connected to the supervisory role, such as the handling of the supervisory role's demands on objectivity and equal treatment.

One way to raise the supervisory competency is through exchanging experiences. This also occurs, both informally and formally. Further developing the exchange of experiences within the frame of the network Supervision Forum (Tillsynsforum) could be one way to develop the discipline of supervision.

A collaborated model of the supervision system

We would like to point out the significance of viewing supervision as a coherent system where the regulation, organising, financing and possibilities of intervening should collaborate in order to achieve the best possible result of the work. For example, it is not enough to organise the supervision so it works well for discovering flaws and deviations if there is not a working sanction system in place. To achieve such a collaborated and interactive supervision, it is crucial that the state agencies' modelling of the supervision is well thought-out from the beginning. There are a number of fundamental questions that need to be answered:

- *An existing agency or a specific supervisory agency?*

An advantage of allocating the supervision to an existing agency could be that it works in a different area and that the knowledge and experience from this area can benefit the supervision. However, a disadvantage of allocating the supervision to an existing agency is that it can cause conflicts between the agency's different assignments, and this could cause supervision to be down-prioritised. An advantage of creating a specific supervisory agency is that it makes the Government's control of supervision within the area of practice easier. For example, the state agencies can make direct decisions on the supervisory resources to be used by the agency. Even the internal agency control should be eased if there is only one assignment to control.

- *Assignments beyond supervision?*

An advantage of having one or several other assignments along with supervision is that there could be knowledge and efficient based reasons to gather the information. For example, it could be more efficient to keep the granting of permissions and supervision in the same agency than dividing the areas. It could also be valuable for the supervisory agency to have access to standardising instruments and use them to inform and clarify different aspects of supervision to the subjects of the supervision. The advantages of having a defined supervisory agency is that the independence of the supervision is made more clear as there is no reason to suspect that the other assignments affect the supervisory agency's position. Furthermore, by clearly defining the supervisory agency, the supervision does not risk being down-prioritised at the expense of the authorisation, which is more controlled due to time frames. If the supervisory agency is also given promoting, standardising and/or authorising assignments, it is important that these are organisationally separated from the supervision work, in order not to risk having the independence of the supervision questioned. This is particularly important regarding promotion work, where the agency's impartiality is at most risk of being questioned.

- *Central or delegated supervision?*

Crucial factors in this area are the number of subjects of supervision and their location and the complexity of the area of supervision. A disadvantage of delegating the supervision is that it makes control more difficult. Another disadvantage is that there is a risk of less uniformity in the performance. Furthermore, in a decentralised organisation, there is a risk of too close ties between the supervisory staff and the people in charge of the supervised organisations. For example, this could affect the desire to use sanction instruments. One advantage of a decentralised supervisory organisation is that the local

knowledge is deeper in such an organisation, which could ease the supervisory work.

- *State or municipal performer?*

Sweden has 290 autonomous municipalities, which could cause greater shortages in uniformity and independence of the supervision than a state decentralised organisation would.

- *How detailed should the supervision be?*

Somewhat simplified, the choice is between the level of detail and the flexibility. It is mainly the responsibility of the supervisory agencies to substantialise the often general political goals for the organisation within the frame of the authorisation of the agency. Regarding laws and acts, a minimum requirement should be that the state agencies are clear on whether the supervision is subject to fees and if it is the Government or the supervisory agency that is to set the fee. Furthermore, the supervisory agency's possibilities to intervene should be made clear.

- *How is the supervision to be financed?*

The general choice for financing is between grants and fees. In this context, it is important to analyse the implications of each model, not just for the supervisory work but for the area which is to be supervised. For example, this applies to the incentives to make the organisation more efficient and the consequences this could have on the market and the companies that operate.

- *Which possibilities of intervening should the supervisory agency have?*

Here, it is important to provide the supervisory agency with the right armoury. This means that it is important to model the instruments for intervention for the supervisory agency in order for the intervention to take place on the right level. Therefore, there should be both mild and severe interventions. However,

the number of possibilities to intervene should not be too large, as this can open up to suspicions of arbitrariness regarding the choice of intervention.

Referenser

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Arbetsstidslagen (1982:673).

Arbetsmiljöverket, 2012. *Årsredovisning 2011*.

Dir. 2007:28. *Översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m.*

Dir. 2010:20. *Effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetsområden.*

Ekonomistyrningsverket 2004:16. *Finansiering av tillsyn. Rapport till Tillsynsutredningen.*

Finansinspektionen, 2010. *Erfarenheter av tillsyn och regelutveckling. Tillsynsrapport.*

Finansinspektionen, 2011a. *Årsredovisning 2010*.

Finansinspektionen, 2011b. *Skrivelse till regeringen om höjda straffavgifter i sanktionsärenden. FI Dnr 11-5145.*

Förordning (1998:940) *om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.*

Förordning (1998:942) *om kemikalieavgifter m.m.*

Förordning (2007:913) *med instruktion för Arbetsmiljöverket.*

Förordning (2009:93) *med instruktion för Finansinspektionen.*

Förordning (2009:1215) *med instruktion för Statens skolinspektion.*

Förordning (2009:1243) *med instruktion för Socialstyrelsen.*

Förordning (2009:1476) *med instruktion för Naturvårdsverket.*

Hartman, L. 2011. Slutsatser, i Harman, L. (red.) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag.

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Jackson, H.E. & Reid, Jr, S.R. 2010. *A Report on the Mandate, Structure and Resources of the Swedish Financial Supervisory Authority*. Paper prepared under the auspices of the Stockholm Centre for Commercial Law at Stockholm University, Faculty of Law.

Konkurrensverket, 2008. *Fritt val i vård och omsorg*.

Lagen (1993:387) *om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

Länsstyrelsen i Östergötlands län, 2009. *Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter*.

Miljötillsynsförordning (2011:13).

Prop. 2006/07:1. *Budgetpropositionen för år 2007*.

Prop. 2007/08:50. *Nya skolmyndigheter*.

Prop. 2007/08:80. *Miljöbalken och EG-förordningen om kemikalierregistrering*.

Prop. 2008/09:160. *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*.

Prop. 2009/10:167. *Kemikalietillsynen*.

Prop. 2010/11:1. *Budgetpropositionen för år 2011*.

Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för år 2012*.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsmiljöverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statens skolinspektion.

Riksrevisionen 2006:4. *Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*.

Riksrevisionen 2008:2. *Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena*.

Riksrevisionsverket 1994:15. *Statens tillsyn av den finansiella sektorn*.

Riksrevisionsverket, 1995. *Tillsyn. En diskussionspromemoria.*

Riksrevisionsverket 1996:10. *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel.*

Skolinspektionen. 2011. *Årsredovisning 2010.*

Skollagen (2010:800).

Skr. 2002/03:141. *Staten och den finansiella sektorn.*

Skr 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Socialstyrelsen, 2011. *Årsredovisning 2010.*

Socialtjänstförordning (2001:937).

Socialtjänstlagen (2001:453).

SOU 2002:14. *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag.* Delbetänkande av Tillsynsutredningen.

SOU 2004:100. *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.* Slutbetänkande av Tillsynsutredningen.

SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.* Betänkande av Styretredningen.

SOU 2007:79. *Tre nya skolmyndigheter.* Betänkande av Skolmyndighetsutredningen.

SOU 2007:80. *Reach – genomförande och sanktioner.* Delbetänkande av Reach-utredningen.

SOU 2007:82. *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.* Slutbetänkande av Utredningen om tillsynen inom socialtjänsten.

SOU 2008:73. *Kemikalietillsyn – organisation och finansiering.* Slutbetänkande av Reach-utredningen.

SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.* Slutbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.

SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Bilagor till slutbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.

SOU 2009:40. *En ny modell för arbetsmiljötillsyn*. Delbetänkande av Styrmedelsutredningen.

SOU 2011:57. *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner*. Betänkande av Utredningen om effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet.

Statskontoret 1998:8. *Statens tillsyn över verksamheter i lands-
ting och kommuner*. Rapport till Den parlamentariska region-
kommittén (PARK) och Avregleringsutredningen.

Statskontoret 2001:14. *En till syn på tillsyn – hur svenska tillsynsmyndigheter påverkas av EU*.

Statskontoret 2006:9. *Samordnad tillsyn över socialtjänst och hälso- och sjukvård? Tre möjliga organisationsmodeller*.

Statskontoret 2007:13. *Energimarknadsinspektionen – organisation och samverkan*.

Statskontoret 2009:7. *Finansinspektionen – verksamhet och resurser*.

Statskontoret, 2010. *När flera blir en – om nyttan med en-
myndigheter*.

Statskontoret 2010:18. *Myndighetsanalys av Fastighetsmäklar-
nämnden*.

Statskontoret 2011:8. *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*.

Statskontoret 2011:20. *Riksdagens och regeringens styrning av
Polisen*.

Statskontoret 2011:23. *Djurskyddskontrollens utveckling*.

Tillsynsforum & Krus, 2011. *Vår syn på tillsyn – principer för
tillsynsarbete i praktiken*. Broschyr.

Fotnoter

¹ Tillsynsforum är ett nätverk för personer som arbetar med tillsyn inom staten.

² ESV har i ett stort antal rapporter diskuterat prestationer och effekter. Se ESV:s hemsida.

³ Vissa verksamheter som i likhet med tillsyn syftar till att stärka regelefterlevnaden, men som är mer speciella och mycket ingripande till sin karaktär, brukar normalt (och i denna rapport) inte räknas som tillsyn. Till den gruppen hör rättsskipning, tull- och skattekontroll samt polisiär verksamhet (Skr. 2009/10:79).

⁴ Genom EU-medlemskapet är dock viss reglering överstatlig.

⁵ Basel II och III inom finansmarknaden är exempel på sådan global reglering.

⁶ Därutöver utövar myndigheten tillsyn över ett antal andra kärntekniska anläggningar, bl.a. Clab, det centrala mellanlagret för använt kärnbränsle i Oskarshamn.

⁷ Sedan dessa beräkningar gjordes har Socialstyrelsen tagit över tillsynsansvaret för socialtjänsten från länsstyrelserna.

⁸ Det innebär dock inte att det är omöjligt att överklaga andra beslut än de uppräknade.

⁹ De tre förstnämnda av dessa förändringar passar också in i det löst sammanhållna ”styrningspaket” som benämns New Public Management (NPM). Genomgående för NPM är att skillnaderna mellan offentlig och privat sektor tonas ned och att offentliga organ, som en konsekvens, ska kunna styras som privata dito.

¹⁰ Tidigare Föreningen Auktoriserade Revisorer.

¹¹ Detta finns dock reglerat i en separat paragraf (9 §) under rubriken ”Förebyggande åtgärder”.

¹² För såväl Kemikalieinspektionen som Finansinspektionen har EU:s reglering mycket stor betydelse för hur tillsynsverksamheten bedrivs.

¹³ Länsstyrelserna utövar också tillsyn för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Här ansvarar Finansinspektionen för det samordningsorgan som finns för denna tillsyn.

¹⁴ För den sistnämnda myndigheten ändrade regeringen utredningens namnförslag till Specialpedagogiska skolmyndigheten (prop. 2007/08:50).

¹⁵ Regeringen anger i propositionen om överföringen av länsstyrelsens tillsynsansvar för socialtjänsten till Socialstyrelsen att en senare utvärdering av reformen får ge underlag för om en särskild sammanlagan tillsynsmyndighet ska bildas (prop. 2008/09:160). Statskontoret har fått i uppdrag att genomföra en sådan utvärdering. Uppdraget ska redovisas senast 31 mars 2013.

¹⁶ Regeringen inkluderar här i normgivningen också icke bindande riktlinjer, allmänna råd m.m. (prop. 2008/09:160).

¹⁷ Tullverket, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är exempel på sådana enmyndigheter.

¹⁸ Vissa remissinstanser anser att förslagen inte är tillräckligt långtgående. Dessa och andra remissinstanser, bl.a. Kemikalieinspektionen, vill att det ska göras en mer övergripande översyn av hela tillsynsorganisationen enligt miljöbalken (prop. 2009/10:167).

¹⁹ Ett undantag är Finansinspektionens uppdrag att samordna tillsynen för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

²⁰ Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

²¹ Tillsynsmyndigheternas ingripandemöjligheter regleras i SoL, 13 kap.

²² Med utgångspunkten att sanktionen bör vara lika kännbar för de stora kapitalstarka företagen som för små företag anser Finansinspektionen att dagens högsta straffavgift på 50 miljoner kronor är för låg. Myndigheten har därför i en skrivelse till regeringen föreslagit en höjning av den högsta möjliga straffavgiften till 500 miljoner kronor (Finansinspektionen, 2011b). Lägsta straffavgift är i dag 5000 kronor.

²³ Skolinspektionen har tillsynsansvar över och granskar verksamheten inom förskolan, fritidshemmen, grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen.

²⁴ Den höga personalomsättningen anges också av Finansinspektionen som en bidragande orsak till att tillsynens andel av den totala verksamheten har minskat (se Om tillsynens genomförande i detta kapitel).

²⁵ Tillsynsutredningen noterar att det finns förvånansvärt få exempel på att olika tillsynsmetoder har prövats och värderats systematiskt (SOU 2002:14).

²⁶ Då inkluderat offentligt ägda bolag.

²⁷ Se bl.a. Statskontoret 2010:18, 2011:8, 2011:20, 2011:23.

²⁸ Konkurrensverket skriver i en rapport om fritt val i vård och omsorg att införandet av valfrihetssystem troligtvis innebär att kommunerna får lägga större resurser på uppföljning och kontroll än vad som tidigare varit nödvändigt (Konkurrensverket, 2008).