

Bilagor till 2006:12

Flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner

Innehåll

Bilaga 2	Frågeguide för intervjuer	3
Bilaga 3	Kommunal lantmäterimyndighet	5
Bilaga 4	Solarietillsyn	11
Bilaga 5	Miljötillsyn	17
Bilaga 6	Tillsyn av farliga ämnen	23
Bilaga 7	Strandskyddsbestämmelser	29
Bilaga 8	Livsmedelskontroll	35
Bilaga 9	Djurskyddskontroll	41
Bilaga 10	Flyktingmottagande	47
Bilaga 11	Kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet	53
Bilaga 12	Samtjänst vid medborgarkontor	61
Bilaga 13	Samordningsförbund inom rehabiliteringsområdet	65
Bilaga 14	Kommunalt utförande av statliga uppgifter – en problematisering av begrepp och ansvarsfrågor	71

Bilaga 2

Frågeguide för intervjuer

Länsstyrelse/Central myndighet

Överförda uppgifter

Beslut om överföring av uppgifter

- Hur fattas beslut om att överföra den aktuella uppgiften till en kommun?
- Är beslutet om överföring tidsbestämt eller gäller det tills vidare?
- På vilka grunder eller enligt vilka kriterier fattas beslut om att föra över uppgifter? Väger ni in t.ex. kommunstorlek, medborgarinflytande, kommunal självstyrelse, lokalkännedom eller resurseffektivitet?
- Skriver ni någon form av avtal/överenskommelse med kommunen?
- Finns det någon form av statligt ekonomiskt bidrag kopplat till överföringen av uppgifter?
- Vilket ansvar, i termer av politiskt, finansiellt eller rättsligt ansvar, förs över till kommunen genom beslutet?
- Vilket ansvar, i samma termer, förs inte över utan kvarstår hos er som statlig myndighet?
- Överförs endast utförandet av den aktuella uppgiften?
- Påverkas er möjlighet till överföring av uppgifter av EG-direktiv?

Kontroll/uppföljning av överförda uppgifter

- Hur vanligt är det att den aktuella uppgiften förts över till kommuner (i ert län)?
- Hur utövar ni som statlig myndighet tillsyn över de uppgifter som överförts till kommuner?
- Hur följer ni upp kvalitet, måluppfyllelse m.m. i de uppgifter som överförts till kommuner?
- Hur omfattande är er kontroll/uppföljning av överförda uppgifter (t.ex. mätt i kostnader eller årsarbetskrafter)?

Återföring av överförda uppgifter

- Hur fattas beslut om att återföra en tidigare överförd uppgift från kommuner till er som statlig myndighet?
- Har det skett något återtagande av uppgifter som tidigare förts över till en kommun (inom ert län)?
- På vilka grunder fattas beslut om återtagande av överförda uppgifter?

- Vilka alternativ till återtågande använder ni er av (t.ex. stöd, rådgivning, utvecklad uppföljning)?

Bilaga 3

Kommunal lantmäterimyndighet

Verksamheter och regelverken som styr dem

Frågor om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, fastighetsregistrering m.m. regleras i fastighetsbildningslagen (1970:988). Det framgår av 1 kap. 1 § att fastighetsbildning innebär att fastighetsindelningen ändras, att servitut bildas, ändras eller upphävs, eller att en byggnad eller annan anläggning som hör till en fastighet överförs till en annan fastighet. Genom fastighetsbestämning avgörs frågor om hur fastighetsindelningen är beskaffad, om en ledningsrätt eller ett servitut gäller och vilket omfång rätten har, samt om byggnader eller andra anläggningar hör till en fastighet enligt 2 kap. 1 § jordabalken.

Enligt 2 kap. 1 § sker fastighetsbildning som fastighetsreglering, om den avser ombildning av fastigheter, och som avstyckning, klyvning eller sammanläggning, om den avser nybildning av fastighet. Det framgår av 2 kap. 2 § att frågor om fastighetsbildning prövas vid förrättning och att förrättning handläggs av en lantmäterimyndighet.

Vid en omorganisation 1996 integrerades fastighetsbildning och fastighetsregistrering med varandra. Samtidigt fördes ett stort antal centrala och regionala myndigheter samman och det statliga lantmäteriet omfattar sedan dess Lantmäteriverket och en lantmäterimyndighet i varje län. Motiv för omorganisationen var bl.a. att skapa ett samlat huvudmannaskap för myndighetsutövningen (förrättningarna) och att minska kostnaderna.

Lantmäteriet har, enligt 1–2 §§ förordning (1995:1418) med instruktion för det statliga lantmäteriet, till uppgift att verka för en ändamålsenlig fastighetsindelning och ansvara för en effektiv försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation. Lantmäteriet ska också bl.a.:

- ansvara för de geodetiska rikssystemen och stöd för mätning som innefattar satellitbaserad lägesbestämning och navigering
- verka för ett ändamålsenligt och vårdat ortnamnsskick samt fastställa ortnamn
- bedriva utvecklingsverksamhet inom sitt verksamhetsområde och forskning inom området geodesi.

Lantmäteriverket och lantmäterimyndigheterna får mot avgift bedriva uppdragsverksamhet. Lantmäteriet producerar geografiska databaser och kartor, utför fastighetsbildning, erbjuder information om Sveriges fastigheter samt levererar tjänster för utveckling och användning av geografisk informations-

teknik. Lantmäteriet har också samordnande uppgifter när det gäller ortnamnsfrågor, geografiska databaser och inom totalförsvaret.¹

Överlåtelse av uppgifter

Enligt 1 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet får regeringen ”meddela tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och att svara för verksamheten vid myndigheten”. Det framgår av 5 § att en kommunal lantmäterimyndighet handlägger ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning och fastighetsregistrering. Vissa, i lagen angivna, typer av förrättningar ska dock överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten eftersom de bedöms kräva en specialistkompetens som normalt inte finns i kommunerna. I 2 § lagen finns ett antal krav som måste vara uppfyllda för att tillstånd ska beviljas. Kommunen måste bl.a. visa att

- myndigheten har hela kommunen som verksamhetsområde,
- myndighetens arbetsuppgifter begränsas till förrättningsverksamhet och myndighetsservice i anslutning till denna verksamhet,
- myndigheten får en för ändamålet lämplig organisation och en verksamhet med tillräcklig omfattning för att kunna upprätthålla nödvändig kompetens,
- minst två tjänstemän inom myndigheten har den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar, samt att
- myndighetens informationssystem har en viss teknisk standard.

Enligt 6 § lagen utövar Lantmäteriverket ”tillsyn över verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna”.

Berörda sakägare kan överklaga lantmäterimyndighetens beslut. Överklagande sker då till fastighetsdomstolen i länet men skrivelsen med överklagande ska skickas till lantmäterimyndigheten.

Riksdagen beslutade 1995 om en ny lantmäteritaxa som baseras på tidsersättning med möjlighet för sakägare att en fast avgift tillämpas i det enskilda ärendet. Regeringens ambition är att fastighetsbildningen huvudsakligen ska finansieras genom avgifter från berörda sakägare.

Avgifterna och deras ändamål samt utformning regleras i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Det framgår av 4 § att avgiften beräknas efter den tid som behövs för handläggning av förrättnings-

¹ Prop. 1995/96:78, *Ansvar för fastighetsbildningsverksamheten m.m.*, beslut i bet. 1995/96:BOU04, rskr. 102, prop. 2005/06:5, *Lantmäteriverksamhet*, beslut i bet. 2005/06:BOU04, rskr. 51, Lantmäteriet, www.lantmateriet.se.

en och införande i fastighetsregistret, inklusive manuellt förd registerkarta, samt kostnaderna för handläggningen respektive införandet.

I förordningen anges också under vilka förutsättningar som avgifterna får förändras. Lantmäteriverket meddelar enligt 3 § föreskrifter om avgifter för förrättningar. I dessa föreskrifter (bl.a. LMV FS 2004:4) anges avgiftens storlek (1 100 kr/tim. för förrättningslantmätare och 740 kr/tim. för biträdande handläggare etc.). Enligt 14 § får kommunala lantmäterimyndigheter besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriverket föreskriver.

Förarbeten till regelverket

Huvudansvaret för fastighetsbildning vilar sedan 1970 på staten. Möjligheten att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter fanns dock redan då och reglerades i lagen (1971:133) om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet.

Överlåtelse av uppgifter

I förarbetena till lagen om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet skriver statsrådet att en ny ordning för fastighetsbildning och fastighetsregistrering ska införas fr.o.m. 1972. Dessförinnan hade vissa kommuner skyldigheter och befogenheter att handha fastighetsbildning och fastighetsregistrering.

Med den nya ordningen ska kommuner kunna ges rätten att handha dessa verksamheter i en egen fastighetsbildningsmyndighet, efter förordnande av Kungl. Maj:t eller statlig myndighet. Av det skälet är 1972 års fastighetsbildningslag utformad så att det är öppet om fastighetsbildning och fastighetsregistrering ska hanteras av statliga eller kommunala organ. Det framgår inte i förarbetena till lagen om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet vilka motiv som ligger bakom möjligheten för kommuner att inrätta egna lantmäterimyndigheter.²

Något år tidigare, 1970, föreslogs förändringar i lantmäteriverksamhetens organisation. I den utredning (SOU 1969:43) som föregick propositionen konstateras att 1972 års fastighetsbildningslag, som är gemensam för all fastighetsbildning, gör det naturligt att skapa en för landet enhetlig organisation. Syftet är att åstadkomma en enhetlig lagtillämpning och att möta de ökade kraven på tjänstemännens utbildning och specialisering. Utredningen förordar därmed ett statligt huvudmannaskap för fastighetsbildning, men säger samtidigt att mättningsverksamhet bör vara ett kommunalt ansvar. Kommuner bör också, om de önskar, få ansvara för sådan mättningsverksamhet som ingår i förrättningar och annan förberedande verksamhet.

² Prop. 1971:58, *Förslag till lag om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet*.

Statsrådet konstaterar att utgångspunkten är att skapa en så effektiv samverkan som möjligt mellan fastighetsbildning och mättningsverksamhet. Därför bör huvudmannaskapet för mättningsverksamheten lösas från fall till fall, med hänsyn till lokala förutsättningar. Statsrådet skriver vidare att frågan om huvudmannaskap är underordnad vikten av en effektiv organisation och utvecklad samverkan med andra organ inom samhällsplaneringen. Därför kan det vara lämpligt att det inom kommuner inrättas specialenheter för tätortsförrättningar.³

I förarbetena till den nu gällande lagen om kommunal lantmäterimyndighet⁴ skriver regeringen att de ökande kraven på snabbhet och kostnadsbesparingar inom förrättningsverksamheten, kräver en samordning mellan fastighetsbildning och kommunernas hantering av plan- och byggärenden. Av det skälet behölls möjligheten att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter.

En utredning konstaterade 1993 att samarbetet mellan stat och kommuner försvårats genom det delade ansvaret. Regeringen framhöll kort därefter att rättssäkerhet skulle utgöra grunden för en ny organisation. Riksdagen (Bostadsutskottet) delade regeringens uppfattning. Det följande beredningsarbetet resulterade i en utredning som 1995 föreslog att ansvaret för fastighetsbildning i princip skulle vila på staten, men att en kommun efter särskild ansökan kunde tillåtas svara för fastighetsbildningen inom kommunen om vissa villkor var uppfyllda (se ovan).

Regeringen understryker i förarbetena att fastighetsbildning är ett statligt ansvar och det faktum att ansvaret läggs på en kommun betyder inte att statens ansvar begränsas. Således handlar det, enligt regeringen, inte om att staten delegerar ansvar till en kommun. Kommunens ansvar är att göra det möjligt för den kommunala lantmäterimyndigheten att bedriva sin verksamhet effektivt och i organisatoriskt lämplig form.

Det finns, som tidigare nämnts, ett antal villkor som måste vara uppfyllda för att en kommunal lantmäterimyndighet ska få tillstånd att inrättas. I både förarbeten och lag (6 §) anges tydligt att Lantmäteriverket utövar tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna för att säkerställa att de villkor som satts upp för tillståndet fortlöpande uppfylls. I förarbetena skriver regeringen att Lantmäteriverket ska kontrollera att verksamheten bedrivs på ett kompetent och rättssäkert sätt men också genom råd och anvisningar föreslå åtgärder som leder till att så blir fallet.

Tillståndet kan återkallas om ”myndigheten i något väsentligt hänseende brister i myndighetsfunktionen”. Det vanliga är att Lantmäteriverket dessförinnan ger råd till och samråder med kommunen ifråga. Regeringen be-

³ Prop. 1970:188, *Förslag till riktlinjer för omorganisation av lantmäteriverksamheten*.

⁴ Prop. 1995/96:78.

slutar om återkallelse av tillstånd, efter anmälan av Lantmäteriverket. Om en kommun däremot själv tar initiativ till att inte fortsätta med lantmäteriverksamhet, kan kommunen anmäla detta till Lantmäteriverket och tillståndet upphör då att gälla vid årsskiftet som infaller året efter kommunens anmälan.

Överlåtelse – former och omfattning

I dag finns det 38 kommunala lantmäterimyndigheter, i 38 av de största kommunerna. Innan lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes 1996 fanns det 41 kommunala fastighetsbildnings- och fastighetsregistreringsmyndigheter. När lagen kom sökte 38 av dem och en fick avslag (p.g.a. för liten verksamhet, se nedan) och 1998 fanns 37 kommunala lantmäterimyndigheter. Sedan dess har tre nya tillkommit och två har återlämnat ansvaret. Den senaste som fick tillstånd var Hässleholm (fr.o.m. 1/1 2000).

Beslutsgången är sådan att kommunen gör en egen utredning och ansöker till Lantmäteriverket om att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Lantmäteriverket kompletterar ansökan med ett yttrande som tillstyrker eller avstyrker ansökan och skickar den vidare till regeringen för beslut (enligt 1 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet).

Regeringens beslut gäller tills vidare. Det har hänt (i två fall) att kommuner har begärt att få lämna tillbaka ansvaret till den statliga lantmäterimyndigheten i länet. Skälen har varit för låga intäkter (från avgifter) beroende på för få ärenden.

När regeringen beslutat att meddela tillstånd för en kommun att inrätta en lantmäterimyndighet så blir ansvaret kommunalt helt och hållet. Lantmäteriverket har dock alltid ett övergripande ansvar för fastighetsbildningen (vilket förarbetenas skrivningar syftar på), men när kommunala lantmäterimyndigheter inrättas så blir Lantmäteriverkets roll mer att utöva tillsyn, utveckla, följa upp, underhålla kunskap m.m. De statliga lantmäterimyndigheterna och kommunerna har enligt uppgift omfattande och täta kontakter. Vid inrättande av kommunala lantmäterimyndigheter skrivs inga avtal.

Bilaga 4

Solarietillsyn

Verksamheter och regelverken som styr dem

Bestämmelser om strålskydd finns i strålskyddslagen (1988:220) och strålskyddsförordningen (1988:293). Syftet med strålskyddslagen är, enligt 1 §, att ”*människor, djur och miljö skall skyddas mot skadlig verkan av strålning*”. Statens strålskyddsinstitut (SSI) är den myndighet som ansvarar för att göra strålningens skadliga effekter så små som möjligt.

Som framgår av 15 § strålskyddsförordningen är SSI den myndighet som ska utöva tillsynen enligt strålskyddslagen. ”*Statens strålskyddsinstitut utövar tillsynen över efterlevnaden av strålskyddslagen (1988:220) och av föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen.*”

SSI:s uppdrag innefattar bl.a. utredningar, forskning, tillståndsgivning och inspektioner. Bestämmelser om överlåtelse av uppgift från stat till kommuner finns dock bara när det gäller tillsyn över vissa typer av solarier.⁵

Överlåtelse av uppgifter

Det framgår av 30 § strålskyddslagen att ”*efter åtagande av en kommun får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, överlåta åt den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet att i ett visst avseende utöva tillsynen*”.

Överlåtelsen av tillsynsuppgiften till kommun möjliggörs genom 16 § strålskyddsförordningen. ”*Efter åtagande av en kommun får Statens strålskyddsinstitut, utom i de fall som anges i andra stycket, överlåta åt den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet att i ett visst avseende utöva tillsynen över efterlevnaden av strålskyddslagen (1988:220).*”

Överlåtandet gäller dock inte verksamhet som utövas av Forsvarsmakten, Forsvarets materielverk, Fortifikationsverket eller Forsvarets radioanstalt.

SSI:s befogenhet att överlåta ansvaret för viss tillsyn till kommuner regleras således i strålskyddslagen och strålskyddsförordningen. Enligt 13 § SSI FS 1998:2 är det ”*tillsynen över efterlevnaden av bestämmelser om kosmetiskt solarium av UV typ 3*” som SSI kan överlåta till kommuner. Det handlar om solarier i t.ex. solsalonger, simhallar och gym. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting är det 7 000–8 000 solarier som ska inspekteras årligen.⁶

⁵ Statens strålskyddsinstitut, www.ssi.se.

⁶ Statens strålskyddsinstitut, www.ssi.se, SSI FS (1998:2), *Statens strålskyddsinstituts föreskrifter om solarier*, Sveriges Kommuner och Landsting, yttrande över förslag om ändring av strålskyddslagen och strålskyddsförordningen (2005-11-14).

Enligt 17 § strålskyddsförordningen får en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov ersättas av den vars verksamhet tillsynen avser. Detta ska ske i den utsträckning och enligt de villkor som SSI föreskriver. I 13 § den aktuella föreskriften (1998:2) anges att kommuner kan ta ut avgift av dem som bedriver verksamheten. Avgiften ska motsvara kommunens kostnader.

Vilket organ som är besvärinstans varierar beroende på beslutet. I 42 § lag (1988:220) står att *”beslut i särskilda fall enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut i frågor som avses i 27 § eller 30 § andra stycket överklagas dock hos regeringen. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.”* 27 § och 30 § rör tillstånd av kärnteknisk verksamhet respektive beslut om överlåtande av tillsynsuppgift till kommun.

I de kommuner som inte övertagit tillsynsansvaret utför SSI stickprovskontroller av solarieverksamheter.

Kommande förändringar

Dagens strålskyddslag har inte influerats av EU-direktiv men då sådan nu håller på att utformas kommer de troligen att påverka den svenska lagstiftningen. Vid årsskiftet 2006/07 kommer en ny strålskyddslag att införas med nyheter på ansvarsområdet.

Enligt ändringen av 30 § strålskyddslagen som träder i kraft första januari 2007 får regeringen *”meddela föreskrifter om att den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet skall utöva tillsynen över efterlevnaden såvitt avser solarieverksamhet som bedrivs inom kommunen.”* Efter åtagande från kommun får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer även *”överlåta åt sådan nämnd att i visst avseende utöva tillsynen”* över annan verksamhet.⁷ Lag (2006:653). Ändringen i lagen består av ett tillägg i form av ett nytt första stycke.

Förarbeten till regelverket

I förarbetena till den nu gällande strålskyddslagen⁸ skriver statsrådet att en helt ny strålskyddslag ska införas, där fokus inte bara ligger på arbetstagare utan på att skydda människor, djur och miljö mot skadlig verkan av strålning. Strålskydd måste, enligt statsrådet, stå under samhällets kontroll av en central strålskyddsmyndighet. En del av denna kontroll ska kunna delegeras från myndigheten till kommuner.

Överlåtelse av uppgifter

I förarbetena till den nu gällande strålskyddslagen skriver statsrådet att *”tillsynsförfarandet skall kunna anpassas och utformas på det sätt som är lämp-*

⁷ Detta gäller dock även efter ändringen inte verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Försvarets materialverk, Fortifikationsverket eller Försvarets radioanstalt.

⁸ Prop. 1987/88:88, *Om ny strålskyddslag m.m.*, beslut i bet. 1987/88:JoU19, rskr. 234.

ligt för just den aktuella strålkällan. Mot den bakgrunden är det motiverat att behålla möjligheten att kunna delegera tillsynsverksamheten”. Det bör därför, enligt statsrådet, övervägas att kunna överlåta viss tillsyn inom konsumentområdet till kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Här avses tillsyn över solarier. Det framgår av författningskommentarerna att innan tillsynen delegeras bör ”kommunens lämplighet, resurser och kompetens i strålskyddsfrågor bedömas”. Det finns också möjlighet att begränsa delegationens omfattning.

SSI skriver att eftersom det finns många solarieralonger m.m. utspridda över landet har SSI ingen möjlighet att inspektera alla. Tillsynen måste därför begränsas till stickprovskontroller och inspektioner efter anmälningar om brännskador. Ett sätt att effektivisera tillsynen är, menar SSI, att ge kommuner befogenhet att utöva tillsyn över en viss typ av solarier. Kommuner har god lokalkännedom och solarietillsynen kan utövas i samband med miljö- och hälsoskyddsinspektioner och kommunerna kan själva bestämma om hur stor avgift som ska tas ut av verksamhetsutövaren.⁹

Finansieringen av tillsyn av solarier finansieras genom avgifter. Enligt 43 § strålskyddslagen ”får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela avgifter för myndighets verksamhet enligt denna lag”. Enligt 17 § strålskyddsförordningen ska tillsynsmyndighetens kostnader för provtagning och undersökning ersättas av den verksamhet som granskas i den utsträckning och på de villkor som SSI föreskriver.

Motiv till kommande förändringar

I förarbetena till den ändrade strålskyddslagen motiveras förslaget till ändring med att kommunerna har bästa förutsättningarna för att utföra kontroller lokalt då SSI i dag inte har resurser att genomföra regelbundna inspektioner. De kommuner som har övertagit tillsynen menas även ha positiva erfarenheter av att samordna tillsyn av solarier och hygien.

Vidare belyses även att skälen för regeringens förslag grundar sig i att antalet fall av hudcancer ökar. Det menas att då samband mellan ultraviolett strålning och vissa typer av hudcancer är fastställt bör tillsynen av solarier ske regelbundet så att solariekunder inte skadas, vilket ”kan befaras inverka menligt på folkhälsan”.

Finansieringen av kommunernas tillsyn föreslås vidare ske med avgifter och storleken på den ska ”sättas enligt principer som gäller för tillsyn enligt miljöbalken.”¹⁰

⁹ Statens strålskyddsinstitut, www.ssi.se.

¹⁰ Prop. 2005/06:183, *Finansiering av kärnavfallens slutförvaring*, beslut i bet. 2005/06:MJU24, rskr. 287.

Då lagen kommer träda i kraft innan EU-direktiven kommer därmed den nya lagstiftningen behöva anpassas till de nya direktiven i efterhand. Nytt med den kommande svenska strålskyddslagen är att tillsynen av solarier görs till en obligatorisk uppgift för alla kommuner. SSI kommer inte längre vara central ansvarig myndighet utan regeringen får befogenheten som tillsynsansvarig och reglera eventuella överföringar av uppgiften.

Överlåtelser – former och omfattning

I dag har tillsynen av solarier överförs till 148 kommuner. När möjligheten infördes 1991 var det många kommuner som direkt påtog sig uppgiften. Antalet minskade sedan och har nu stagnerat. Överföring av tillsynen sker genom att kommunen visat sig villig att överta uppgiften. Vanligtvis skickas en kopia av nämndens protokoll från beslutssammanträdet. Därpå skickar SSI över ett kort delegeringsbrev innehållande gällande lagparagrafer och övrig information om tillsyn av solarier. SSI gör själva ingen bedömning av kommunens resurser eller kompetens för uppdraget. Man har heller aldrig avslagit framställan om övertagande av tillsynsansvar.

Motivet för att överföra tillsynen är att det anses mer praktiskt att låta kommunerna ta över tillsynen av solarier då de ändå åker ut till anläggningarna för att inspektera hygien. Vidare konstateras att de har bättre lokalkännedom och att uppgiften innebär att kommunen kan ta ut avgift även för den tjänsten. Dessutom upplevs den kommunala tillsynen fungera väl. Färre klagomål inkommer från de kommuner som tagit över tillsynen.

Med överföring av tillsynsuppgiften följer hela ansvaret för solaritillsynen. SSI utövar ingen egen kontroll över kommunens tillsyn eller de solarier där tillsynen överflyttats. Även om de beskrivs ha övergripande ansvar agerar de endast rådgivande och informerande. SSI uppger sig ha ett generellt intresse i att hålla sig informerade om kommunernas tillsyn och verksamhetsutövarnas efterlevnad av reglerna, både för att få ett helhetsperspektiv över olyckor och för att se hur långsiktiga mål i kampen mot cancer uppfylls. Kommunerna uppmanas att rapportera in hur inspektionerna går till, hur ofta de utförs samt hur verksamheterna sköter sig. Av dessa rapporter framgår att ambitionsnivån i kommuners inspektioner är varierande. Vissa kommuner visar upp grundliga kontroller medan andra bara uppger sig ha informerat solarieverksamheterna om gällande regler.

SSI besitter inga sanktionsmöjligheter mot kommun och återtagande av tillsynen från kommun har aldrig hänt. Möjlighet att ta tillbaka överlämnad tillsyn har inte kunnat hittas i regleringarna.

Kommunen ges rätt att påkalla och vidta åtgärder när brister upptäcks. I 32 § strålskyddslagen står att *”tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen skall efter-*

levas. Om någon inte vidtar en åtgärd som åligger honom enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen eller enligt tillsynsmyndighetens föreläggande, får myndigheten låta vidta åtgärden på hans bekostnad.” Enligt 34 § får vidare ”beslut om föreläggande eller förbud enligt denna lag får förenas med vite.”

Bilaga 5

Miljötillsyn

Verksamheten och regelverket som styr den

Miljöbalken (1998:808), som trädde ikraft i januari 1999, är avsedd som den legala plattformen för alla former av miljöarbete. Bestämmelserna i miljöbalken syftar, enligt 1 kap. 1 §, till att *”främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl”*.

Balkens grundläggande syfte, som är att driva på utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart samhälle, uttrycks framför allt i portalparagrafen ovan och i de rättsligt bindande reglerna och principerna i form av de allmänna hänsynsreglerna (2 kap.), hushållningsprinciperna (3 och 4 kap.) och miljökvalitetsnormerna (5 kap.).

De allmänna bestämmelserna om tillsyn inom miljöområdet finns i 26 kap. miljöbalken, i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (tillsynsförordningen) och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Enligt 26 kap. 3 § miljöbalken utövas tillsynen av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna, i enlighet med vad regeringen bestämmer. Ansvaret för tillsyn är således delat mellan stat och kommuner, där kommuner främst ansvarar för tillsyn över hälsoskydd och miljöfarlig verksamhet (9 kap.), hantering av kemiska produkter (14 kap.) och tillsyn över avfallshantering (15 kap.). I utredningen som föregick miljöbalken (SOU 1993:27, del 1) sägs också att det är angeläget att kommunerna ges ett vidgat ansvar när det gäller tillsyn inom miljöområdet.

En kommun får, enligt 26 kap. 7 §, träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter enligt miljöbalken ska skötas av den andra kommunen. Befogenheten att meddela beslut i ärendet får dock inte överlåtas. Vidare får en kommun träffa avtal med en annan kommun om att uppdra åt anställda i den andra kommunen att på den första kommunens vägnar besluta i vissa ärenden. Enligt 26 kap. 9–14 §§ miljöbalken får tillsynsmyndigheter meddela förelägganden och förbud, som också får förenas med vite.

Kommuners beslut i egenskap av tillsynsmyndighet överklagas enligt 19 kap. 1 § miljöbalken. Där anges att kommunala beslut överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat särskilt är föreskrivet. Tillsynsförordningen och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, där överföring av

uppgifter konkret regleras, hänvisar också till 19 kap. 1 § miljöbalken. Vår bedömning är därför att överklagande av kommunala beslut sker på samma sätt, oavsett om det rör beslut i en lagstadgad kommunal uppgift eller en uppgift som kommunen övertagit från staten.

Överlåtelse av uppgifter

Det finns generella bestämmelser som möjliggör att olika tillsynsuppgifter får överlåtas från statliga myndigheter till kommuner. Regeringen får, enligt 26 kap. 3 § miljöbalken, ”föreskriva att den tillsynsmyndighet regeringen bestämmer får överlåta åt en kommun att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet, om kommunen har gjort framställning om det”. Denna befogenhet gäller dock inte verksamhet som utövas av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

I 26 kap. 4 § anges att om en kommun gjort en sådan framställning och om den aktuella tillsynsmyndigheten inte anser att tillsynen bör överlåtas ska tillsynsmyndigheten överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.¹¹

Det framgår av 10 § tillsynsförordningen att det är *länsstyrelsen* som har befogenheten att överlåta åt en kommunal nämnd att utöva operativ tillsyn, om kommunfullmäktige har gjort framställning om det. Det gäller då tillsynen över de drygt 20 verksamheter som i bilagan till förordningen har beteckningen ”Ö”, bl.a. naturvård och skyddsområden, tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och täkter. Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:3) bör den kommun som vill överta tillsyn, innan ansökan sker, samråda med länsstyrelsen om ärendets handläggning, omfattningen på överlåtelsen, innehållet i begäran och formerna för överlåtelsen.

Länsstyrelsen prövar kommunfullmäktiges framställan om överlåtelse och ska då, enligt 11 § tillsynsförordningen, ”beakta

1. *omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan,*
2. *den kommunala nämndens möjligheter att uppfylla kraven i 7 § första stycket (om att avsätta tillräckliga resurser som i tillräcklig grad motsvarar behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet),*
3. *kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av kommunala verksamheter, samt*
4. *övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynen”.*

¹¹ Denna bestämmelse är relativt ny och trädde i kraft den 1 september 2003.

Länsstyrelsen ska avslå framställningen om kommunen har en nämndorganisation som strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Där anges att *”en nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver”*. Länsstyrelsen ska också avslå kommunens framställning om kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av andra organisatoriska skäl inte är lämplig med hänsyn till förutsättningarna för att utöva en effektiv tillsyn. Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:3) bör länsstyrelsen också väga in förutsättningarna för kommunen att upprätthålla tillräcklig kompetens, om det finns få men fler än en verksamhet av samma slag inom länet.

Ytterligare bestämmelser om handläggning av överlåtelse finns i 26 kap. 4 § miljöbalken. Där anges att om länsstyrelsen inte anser att tillsynen bör överlåtas till en kommun ska länsstyrelsen med ett eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Tillsynsmyndigheten (länsstyrelsen) får återkalla överlåtelsen och ska göra det om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den bryter mot ovan nämnda paragraf i kommunallagen. Har regeringen beslutat om överlåtelse ska regeringen också besluta om återkallelse. Enligt allmänna råd från Naturvårdsverket (NFS 2001:3) bör länsstyrelsen också återkalla tillsynsansvaret om det finns omständigheter för det, t.ex. bristande resurser eller kompetens hos kommunen. Kommunen bör dock få hjälp att avhjälpa bristerna innan ansvaret återkallas, t.ex. genom att länsstyrelsen för en dialog med kommunen.

Enligt 13 § tillsynsförordningen har Naturvårdsverket det centrala ansvaret för tillsynsvägledning vad gäller miljöbalkens tillämpning, om ingen annan myndighet har tilldelats det ansvaret. Som framgår av 14 § ansvarar länsstyrelsen för tillsynsvägledningen i länet, med undantag för den tillsyn som utövas av generalläkaren eller Skogsstyrelsen. Enligt 15 § ska de myndigheter som enligt 13 och 14 §§ har ansvar för tillsynsvägledning *”aktivt verka för samordning och samverkan vad gäller informationsförsörjning inom respektive ansvarsområde”*.

Förarbeten till regelverket

Det framgår av förarbetena till miljöbalken¹² att tillsynen bedöms utgöra en avgörande länk i kedjan mål, hänsyn, tillstånd, tillsyn, omprövning, överträdelse och straff. Tillsyn består, enligt regeringen, av både myndighetsutövande verksamhet (tillsynen över efterlevnaden av balken) och tillsynsmyndigheternas förebyggande och stödjande uppgifter.

¹² Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, beslut i bet. 1997/98:JoU20, rskr. 278.

Som övergripande motiv för ansvarsfördelningen i tillsynsarbetet betonar regeringen att de samlade myndighetsresurserna måste fördelas och utnyttjas på ett effektivt sätt för att fånga upp de möjliga rationaliseringsvinster som den samordnade lagstiftningen i miljöbalken ger. Tillsynsarbetet ska präglas av hög kompetens och högt ställda krav på rättssäkerhet och effektivitet samt inte minst en enhetlig rättstillämpning.

Regeringen skriver i förarbetena att ansvarsfördelningen måste vara tydlig när det gäller tillsynen på central, regional och lokal nivå. När miljöbalken införs menar regeringen att tillsynen, i större utsträckning än vad som gällde innan balken, bör utövas av kommunerna. Det är, enligt regeringen, *”rimligt att kommunens ansvar för miljön i den egna kommunen omfattar även rätten och skyldigheten att utöva tillsyn”*. En stor del av tillsynen enligt miljöbalken bör därför anförtros kommunerna.

Eftersom det finns en mängd olika tillsynsobjekt inom tillsynen enligt miljöbalken, förutsätter regeringen att kompetens vid andra kommuner utnyttjas för att tillsynen ska fullgöras på ett effektivt sätt när det gäller såväl kvalitet som kostnader. Detta kan t.ex. ske genom interkommunal samverkan.

Överföring av uppgifter

Som tidigare nämnts finns det generella bestämmelser i 26 kap. miljöbalken om överföring av tillsynsuppgifter till kommuner. I förarbetena skriver regeringen att det som regel handlar om överlåtelse från länsstyrelse till kommun, eftersom centrala tillsynsmyndigheter i princip inte utövar operativ tillsyn. Tillsynsobjekten bör delas in i ”paket” där kommunerna stegvis kan ta över tillsynen för fler objekt, i takt med att kommunernas kompetens och resurser byggts ut. Utgångspunkten är att få en så effektiv tillsyn som möjligt med hänsyn till resurser och kompetens (t.ex. kunskap om miljöpåverkan och teknik) samt närhet till tillsynsobjekten.

Regeringen betonar att de centrala myndigheterna även fortsättningsvis aktivt ska stödja de lokala och regionala myndigheterna och att ingripanden verkligen sker om kommunen inte fullgör sitt tillsynsansvar. När det gäller överlåtelser skriver regeringen att länsstyrelsen bör ges möjlighet att återkalla tillsynen från en kommun. Detta bör ske *”dels i de fall det visar sig att kommunen inte fullgör sina tillsynsuppgifter på ett nöjaktigt sätt, dels om ändrade förhållanden, såsom organisatoriska förändringar inom kommunen, gör det olämpligt att tillsynsansvaret ligger på kommunen”*. Det är, enligt regeringens bedömning, också angeläget att informationsinsamlandet till och från de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna samordnas. De centrala myndigheterna har här en viktig roll.

Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken får *”regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt denna balk eller enligt föreskrifter som*

har meddelats med stöd av balken samt för prövning och tillsyn med anledning av EG:s förordningar inom denna balks tillämpningsområde". Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

Kommunernas rätt att ta ut avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken regleras i två förordningar (1998:900 och 1998:940). I de flesta fall är det kommunen (kommunfullmäktige) som beslutar om sina avgifter enligt bestämmelser i 8 kap. 3b § kommunallagen (1991:900), miljöbalken och i de båda förordningarna ovan.¹³

Avgifterna ska vara årliga eller på annat sätt periodiska och bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader. Regeringen konstaterar att självkostnadsprincipen ska gälla. Av praxis följer också att likställighetsprincipen gäller, dvs. att samma avgift ska tas ut för samma prestation.¹⁴

Överföringar – former och omfattning

Det tillsynsansvar som kan överföras gäller dels tillsyn inom naturvårdsområdet (naturreservat, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden och liknande), dels tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, enligt bilagan till tillsynsförordningen. Enligt uppgift överförs tillsynsansvaret för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter oftare till kommuner, än tillsyn inom naturvårdsområdet. Vi har av det skälet fokuserat oss på tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter när vi har frågat länsstyrelserna om överföringar. I det följande redovisar vi översiktligt länsstyrelsernas svar.¹⁵

Överföring av tillsynsansvar sker genom att länsstyrelsen (vanligen miljöskyddschef, i något fall länsråd, länsstyrelsens styrelse och landshövding) fattar beslut, efter att kommunen gjort en framställan om att få överta ansvaret. Besluten gäller tills vidare. Det skrivs inga särskilda avtal.

Flera länsstyrelser hänvisar till den ovan nämnda 11 § tillsynsförordningen, där det anges vilka kriterier som länsstyrelsen ska beakta vid överföringar. Därutöver anger några länsstyrelser att kommunernas kompetens och resurser också är kriterier som beaktas ”i viss mån”. Frågan om kommunstorlek hör, menar vissa länsstyrelser, också dit eftersom större kommuner ofta har mer resurser och förutsättningar att tillhandahålla kompetens. Några länsstyrelser uppger att de har ambitionen att vara generösa med att låta kommuner överta tillsynsansvar.

Vårt intryck är att kommunerna ofta övertar tillsynsansvar för B-verksamheter, medan länsstyrelsen behåller tillsynsansvar för A-verksamheter. Länsstyrelserna följer upp den kommunala tillsynen genom bl.a. tillsynsvägled-

¹³ Svenska Kommunförbundet (2003).

¹⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 290.

¹⁵ Svar har inkommit från elva av 21 länsstyrelser, som omfattar 103 kommuner.

ning vid kommunbesök, som kan ske med några års intervall. Däremellan har länsstyrelser och kommuner täta kontakter i det löpande arbetet. I några fall uppges att kommunernas tillsyn utvärderas.

I tre fall har länsstyrelserna återtagit tillsynsansvaret p.g.a. missförhållanden. Ett par länsstyrelser uppger att återtagande förbereds i något fall. I fem fall har länsstyrelserna återtagit tillsynsansvaret, men då på begäran av kommunen. Det kan t.ex. bero på att det i kommunen finns stora anläggningar som också är stora arbetsgivare eller att kommunen själv är inblandad i den verksamhet som tillsynsansvaret gäller.

Bilaga 6

Tillsyn av farliga ämnen

Verksamheter och regelverken som styr dem

Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor¹⁶ trädde ikraft den 1 juli 1999. Syftet med lagen är att förebygga allvarligare olyckshändelser inom den kemikaliehanterande industrin och begränsa skadorna om sådana olyckor skulle inträffa. Lagen genomför Europarådets direktiv 96/82.

I Sevesolagen står att *”Statens räddningsverk, länsstyrelsen och kommunerna (tillsynsmyndigheterna) skall, i enlighet med vad regeringen bestämmer, ha tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs”*. Även om kommunerna och länsstyrelsen ska handha tillsynsuppgifter fastställs i 12 § förordningen att (1999:382) *”Statens räddningsverk är central tillsynsmyndighet enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor”*. Vidare får Statens räddningsverk meddela föreskrifter om hur tillsynen ska bedrivas.

Fördelningen av uppgifter mellan de tre tillsynsorganen tycks enligt föreskrifterna vara att kommuner och länsstyrelse ska utöva den operativa tillsynen. Samordningen sker med Räddningsverket som central samordnande myndighet. Enligt 13 § förordningen (1999:382) har länsstyrelserna och kommunerna skyldighet mot Räddningsverket, de *”skall på begäran lämna den information om tillsynsarbetet som behövs för att Statens räddningsverk skall kunna utföra sitt samordnande, uppföljande och utvärderande ansvar”*. Vidare ska länsstyrelserna enligt 14 § skicka *”ett exemplar av anmälan, säkerhetsrapporten och den interna planen för räddningsinsatser enligt 7, 10 och 12 §§ lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor”* till berörda kommuner.

Hur tillsynen vidare ska organiseras och samordnas mellan organen framgår inte utan hänvisning görs till ansvarsfördelningen enligt miljöbalken. I § Sevesolagen stadgas att *”tillsynsmyndigheterna skall samordna tillsynen med den tillsyn som sker enligt miljöbalken”*. Enligt 26 kap. 3 § miljöbalken (1998:808) utövar den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn över miljö- och hälsoskyddet med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. Bland annat fordrar vissa slag av fabriker tillstånd. Även verksamheter som släpper ut avloppsvatten eller fast avfall som kan leda till att mark eller vattenområde förorenas fordrar tillstånd.

¹⁶ Även kallad Sevesolagen.

I Sevesolagen görs en annan klassificering av verksamheterna, som inte tycks ha samband med den enligt miljöbalken. I bilagan till förordningen (1999:382) görs klassificeringen av hur riskfyllda verksamheter är efter volymen av farliga ämnen. En verksamhet får själv anmäla om man över huvud taget lyder under lagen och i så fall om dess kravnivå är hög eller låg. Enligt Räddningsverket hade länsstyrelserna den 31 december 2005 rapporterat 179 verksamheter på den högre och 177 verksamheter på den lägre kravnivån.¹⁷

Dock är det i dag inte någon av dessa kravnivåer som avgör om det är länsstyrelsen eller kommunen som har tillsyn enligt Sevesolagen. Oberoende om verksamheten klassas som hög eller låg risknivå har uppgetts av Räddningsverket, Stockholms länsstyrelse och SKL att all operativ tillsyn lagts på länsstyrelserna. I dag kan det därför vara så att en kommun bedriver tillsyn på en Seveso- och miljöbalksklassad verksamhet enligt miljöbalken men inte enligt Sevesolagen.

Överlåtelse av uppgifter

Enligt 15 § Sevesolagen är länsstyrelsen tillsynsmyndighet när verksamheten inte inbegrips av tillståndsplikt. Den uppgiften kan dock lämnas över då lagen stadgar att *”länsstyrelsen får överlåta åt en kommun att ha tillsynen om kommunen gjort framställning om det”*. Om kommunen gjort en sådan framställan men länsstyrelsen finner att tillsynen inte ska överlåtas ska länsstyrelsen, om kommunen begär det, överlämna ärendet till regeringen för avgörande.

Länsstyrelsen får återkalla överlåtelsen av tillsynen till en kommun. Om regeringen beslutat om överlåtelsen, ska regeringen besluta om återkallelse.

Dock uppgav man på Stockholms länsstyrelse att överföring av tillsynsuppgifter inte är beroende av huruvida verksamheten är tillståndspliktig eller inte enligt miljöbalken. De verksamheter som skulle kunna vara aktuella för kommun att ta över är verksamheter på den lägre kravnivån enligt Sevesolagen.

Som tidigare nämnts så har det uppgetts att vissa kommuner vid införandet av Sevesolagen gjorde tolkningen att de hade tillsynen enligt Sevesolagen. Dock var detta en feltolkning av en paragraf och innebar inte att de faktiskt hade tillsynen. När Sevesolagen vidareutvecklades klargjordes detta.

I 20 § Sevesolagen regleras att *”en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att säkerställa att*

¹⁷ Räddningsverket 2006-03-06 Årssammanställning 2005 av Räddningsverkets tillsyn enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor – Sevesolagen.

denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs. Detsamma gäller för domar och beslut enligt miljöbalken.” I § 22 regleras att dessa ”beslut om förelägganden eller förbud får förenas med vite. Frågor om att döma ut vite prövas av miljödomstol.” Tillsynsmyndigheten tilldelas även i 23 § befogenhet att vidta den åtgärd som verksamheten bedömts skyldig att göra på dennes bekostnad.

Överklagande av en kommuns beslut i enlighet med lagen görs enligt 25 § Sevesolagen till länsstyrelsen. Nästa instans är miljödomstolen där länsstyrelsens och Räddningsverkets beslut får överklagas enligt 20 kap. 2 § 2 st. miljöbalken. Tillsynsmyndighet får vidare enligt 24 § om det finns särskilda skäl ”bestämma att dess beslut skall gälla även om det överklagas.”

I Sevesolagen eller tillhörande förordning finns ingen reglering av finansiering vid överlåtande av tillsynsuppgift. I miljöbalken finns finansieringen reglerad men tycks inte tillämpas på Sevesolagens område. I dag sköts nämligen finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn genom att Räddningsverket fördelar ut schablonbelopp. Detta tilldelas verket genom statsbidrag enligt regleringsbrevet.

Förarbeten till regelverket

I propositionen (1998/99:64) och i utredningen (SOU 1998:13) är det svårt att finna någon utvecklad argumentation för möjligheten att länsstyrelsen kan överlåta ansvaret till kommunen. Man konstaterar helt enkelt att det finns ”starka skäl som talar för att en motsvarande tillsynsorganisation som den som finns på miljöområdet också bör tillämpas för säkerhetsfrågorna med länsstyrelsen och kommunerna som tillsynsorgan”.¹⁸

I SOU 1998:13 föreslås att inspektionerna bör samordnas mellan kommun och länsstyrelse, framförallt för verksamheter på den högre kravnivån.¹⁹

Överlåtelse av uppgift

Orsaker till att överföring inte skett har från räddningsverket uppgetts vara att när Sevesolagen infördes stadgades inte tydligt hur tillsyn och avgifter skulle skötas. Är finansieringsfrågan inte tydligt reglerad uppges ingen kommun vara villig att överta tillsynen.

Varför inte finansieringen till kommun som övertar ansvar skulle kunna skötas på samma sätt som till länsstyrelserna uppges vara för att kommunen inte nämns som möjlig mottagare av bidraget som räddningsverket ska dela ut. I Statens räddningsverks regleringsbrev för år 2006 står att ”anslagsposten får användas för ersättning till länsstyrelserna för uppgifter enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor”. Ersättningen består av en förbestämd summa

¹⁸ Prop. 1998/99:64, s. 31, SOU 1998:13, s. 113 (identisk formulering).

¹⁹ SOU 1998:13. s. 144.

för antal verksamheter länsstyrelsen har tillsyn över. Belopp finns endast fastställda för tillsyn av verksamheter på den högre kravnivån och tillståndsprövning.

Motiv till att överföring inte skett är enligt Räddningsverket vidare att länsstyrelsen med sin kompetensbas är bättre lämpad att handha tillsynen över verksamheter på ett så pass komplicerat område. Det påpekas att inte ens vissa länsstyrelser har tillräckligt med kompetens. När det endast finns tre till fyra verksamheter inom länsstyrelsens geografiska område vilket gör det svårt att upprätthålla en tillfredsställande och kontinuerlig tillsyn. Om kommuner skulle ta över tillsynen menas att problemet skulle kvarstå och troligen bli än större.

Dock poängteras samtidigt att kompetensfrågan inte i sig är avgörande för att kommuner inte har övertagit tillsynen. Även om kommuner inte innehar rätta kompetensen i dag menar räddningsverket att kompetens går att bygga upp, de har tillsynen enligt miljöbalken och borde därför även klara av tillsyn enligt Sevesolagen.

Från Stockholms länsstyrelse och SKL uppges att motiven tid och behov av större perspektiv har varit avgörande för att tillsynen inte överlåtits. Att kommuner i dag har tillsyn enligt miljöbalken av en specifik verksamhet tycks inte vara ett argument för att även ta över tillsynen enligt Sevesolagen, om anläggningen är aktuell även för sådan tillsyn. Argument för att kommuner inte varit intresserade av att ta över tillsynen menar länsstyrelsen i Stockholm är att de inte har tid eller tillräcklig kunskap.

Effektivitetsargument för samordning av tillsynsuppgifterna enligt miljöbalken (som kommuner ibland har) och Sevesolagen har enligt Stockholms länsstyrelse aldrig framförts. Detta menas enligt SKL kunna bero på att anläggningar som klassificerats enligt Sevesolagen är komplicerade och behöver hänsynstagande på större, regional nivå.

Brandförsvaret i Stockholm uppgav att man inte diskuterat övertagande av tillsynen som en möjlighet. Orsaken uppges vara den extra arbetsbelastningen som man anser att tillsynen enligt Sevesolagen skulle innebära. I jämförelse med tillsyn enligt lag () om skydd mot olyckor och miljöbalken uppgavs att tillsynen enligt Sevesolagen inte är lika detaljreglerad utan är mer övergripande formulerad. Man menar även att tillsynen enligt Sevesolagen är väldigt omfattande. Detta gör att kompetenskraven blir höga. Vidare uppges att de verksamheter som kräver tillsyn enligt Sevesolagen ligga väldigt spritt över landet och för att få en lika nivå på tillsynen tros tillsynen därav inte tilldelats kommuner.

Överlåtelser – former och omfattning

Enligt Räddningsverket, SKL och Stockholms länsstyrelse har kommuner aldrig framställt önskan om att överta tillsynsansvaret och bedriver därför ingen tillsyn enligt Sevesolagen. Enligt Statens räddningsverk beror detta på att tolkningen av Sevesolagen inte är entydig samt att den inte har harmoniserats med miljöbalken. I dag är de två lagarna varken helt fristående eller sammanfogade, vilket gör att utförandet av tillsynen enligt Sevesolagen görs enligt Räddningsverket och dess samarbetspartners tolkning av Sevesolagen.

Vid införandet av Sevesolagen gjordes tolkningen att länsstyrelserna hade operativt tillsynsansvar, vilket resulterat i att all operativ tillsyn getts till länsstyrelserna och ingen överföring till kommuner har tolkats vara möjlig. I efterhand anses bedömningen inte som helt korrekt men då det var brådskande att göra en tolkning blev ansvarsuppdelning som det ser ut i dag. Om överföring av tillsyn till kommun skulle övervägas uppger man även på Räddningsverket att det i så fall vore aktuellt med verksamheter på den lägre kravnivån.

I lagen ges, som ovan redogjorts för, en möjlighet att flytta över tillsynen enligt Sevesolagen till kommuner. Den möjligheten kan i nuläget dock inte ses som annat än teoretisk. Inte heller tycks möjligheten ha varit föremål för övervägning i större omfattning. I stället uppges det från Statens räddningsverk och länsstyrelsen i Stockholms län att man kan lösa det genom myndighetssamverkan.

På länsstyrelsen i Stockholm har man bjudit in kommuner att delta vid de tillfällen som man utför tillsyn av verksamheter som lyder under Sevesolagen. Ibland har någon representant från kommunal nivå dykt upp men intresset för tillsynen anses inte vara så stort.

Bilaga 7

Strandskyddsbestämmelser

Verksamheter och regelverken som styr dem

Bestämmelser om skydd av områden finns i 7 kap. miljöbalken (1998:808) och i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Tillsynsansvaret för strandskyddet regleras i 26 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. I 7 kap. miljöbalken behandlas allemansrätten, nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminnen, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden, miljöskyddsområden, vattenskyddsområden. Det finns också bestämmelser om marinvetenskaplig forskning, särskilt skyddade områden samt om skydd av djur- och växtarter.

I 2 § förordningen om områdesskydd anges att *”Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskyddet. Riksantikvarieämbetet har dock det centrala ansvaret i fråga om kulturresevat och Skogsstyrelsen det centrala ansvaret för biotopskyddsområden. Länsstyrelsen ansvarar i länet för områdesskyddet. Kommunen ansvarar dock för det områdesskydd som den har förordnat om”*.

Det operativa ansvaret för att besluta om olika områdesskydd enligt 7 kap. är i de flesta fall delat mellan staten (länsstyrelsen) och kommunerna. Bestämmelser om överlåtelse av uppgift från stat till kommuner finns dock bara när det gäller

1. att meddela dispens från strandskyddsbestämmelser och utöva tillsyn av dessa bestämmelser, samt
2. att pröva frågor om undantag från beslut om vattenskyddsområden respektive motta anmälningar om en verksamhet eller en åtgärd inom ett vattenskyddsområde.

I vårt uppdrag har vi valt att lägga fokus på punkt 1 om strandskyddsbestämmelser. Syftet med strandskyddet är enligt 13 § att *”trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vattnet för djur- och växtlivet”*. I 14 § anges att strandskyddet normalt omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Strandskydd gäller hela kuststräckan vid havet och vid alla sjöar samt vattendrag.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får utvidga området till 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att tillgodose strandskyddets intressen. I 7 kap. 16 § anges i fem punktsatser vad som inte får göras inom ett strandskyddsområde och enligt 18 § får länsstyrelsen

meddela dispens från dessa bestämmelser, om det finns särskilda skäl. Enligt 31 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordna att en kommun istället ska ha de befogenheter som länsstyrelsen har enligt 18 §.

Vattenskyddsområden regleras i 7 kap. 21–22 §§. Där framgår att ansvaret för att förklara ett mark- eller vattenområde som vattenskyddsområde är delat mellan länsstyrelsen och kommunen. Det samma gäller ansvaret för att ge dispens från föreskrifter som meddelats för ett vattenskyddsområde. Naturvårdsverket ger ut allmänna råd om vattenskyddsområden och om föreskrifternas utformning.

Kommuners beslut om strandskyddsdispenser och i egenskap av tillsynsmyndighet för strandskyddsbestämmelser överklagas enligt 19 kap. 1 § miljöbalken. Där anges att kommunala beslut överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat särskilt är föreskrivet. Vår bedömning är därför att överklagande av kommunala beslut sker på samma sätt, oavsett om det rör beslut i en lagstadgad kommunal uppgift eller en uppgift som kommunen övertagit från staten.

Överlåtelse av uppgifter

Länsstyrelsen har det primära ansvaret för att hantera strandskyddsfrågor. De närmare bestämmelserna om länsstyrelsens befogenheter finns i förordningen om områdesskydd. Länsstyrelsen får enligt 11 § meddela förordnanden och föreskrifter enligt 7 kap. 14–17 §§ miljöbalken. Enligt 12 § får länsstyrelsen förordna att en kommun istället ska ha befogenheten att meddela dispens från strandskyddsbestämmelserna. Befogenheten att bevilja dispens gäller dock inte byggande av försvarsanläggning eller allmän väg. Ansvaret för att utöva tillsyn över strandskyddsområden kan också överföras från länsstyrelser till kommuner. Detta sker då med stöd av 26 kap. 3 § miljöbalken och 10 § förordningen om tillsyn enligt miljöbalken.

Länsstyrelsen och kommunen delar på ansvaret att förklara mark- och vattenområden som vattenskyddsområden. Enligt en ändring 2002 i 7 kap. 22 § får en länsstyrelse ”överlåta åt den eller de kommunala nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet att på ansökan av den som berörs av ett beslut enligt första stycket (som gäller föreskrifter om inskränkningar i enskildas förfoganderätt över fastigheter inom området) medge undantag från beslutet”. Vidare får bestämmas att anmälningar om en verksamhet eller en åtgärd inom ett vattenskyddsområde ska göras hos den kommunala nämnden (i stället för hos länsstyrelsen).

Förarbeten till regelverket

Det framgår av förarbetena till miljöbalken²⁰ att strandskydd sedan början av 1950-talet har varit av nationellt intresse. Det generella strandskyddet

²⁰ Prop. 1997/98:45, Miljöbalk, s. 317 ff, beslut i bet. 1997/98:JOU20, rskr. 278.

(100 meter) infördes 1975 och syftade till att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv på allemansrättslig grund. Detta syfte utvidgades 1994, till att även bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Vid införandet av miljöbalken eftersträvade regeringen att ge djur- och växtlivet bättre skydd. När den tidigare naturvårdslagen inarbetades i miljöbalkens kapitel 7 om områdesskydd kompletterades därför stadgandet om restriktioner i strandskyddsområden. I kapitlet om områdesskydd infördes också regler om vattenskyddsområden och kommuner gavs befogenhet att besluta om sådana områden. När det gäller vattenskyddsområden förutsätts att länsstyrelser och kommuner samråder om vem som ska ha befogenheten att förklara områden som vattenskyddsområden. Den som har den befogenheten har också rätten att meddela föreskrifter.

Prövning av dispens från strandskyddsbestämmelserna handlar ytterst om en avvägning mellan å ena sidan allmänna naturvårds- och miljöintressen och å andra sidan enskilda intressen. Eftersom strandskyddet syftar till att skydda områden på lång sikt har dispensgrunden ”särskilda skäl” införts. Dispensgrunden innebär, enligt regeringen, att dispensprövningen ska vara restriktiv och att utrymmet för dispens således är mycket litet.

Möjligheten för länsstyrelsen att till en kommun delegera befogenheten att pröva frågor om undantag från beslut om vattenskyddsområden respektive motta anmälningar om en verksamhet eller en åtgärd inom ett vattenskyddsområde, infördes i juli 2002. I förarbetena²¹ skriver regeringen att tidigare bestämmelser i vattenlagen gav länsstyrelser möjligheten att föreskriva att åtgärder får vidtas efter tillstånd av eller anmälan till berörd kommunal nämnd. Regeringen menar att eftersom kommunerna i stor utsträckning fattar beslut om vattenskyddsområden inom sitt geografiska område bör de också kunna ges befogenheten att medge undantag från föreskrifter. Länsstyrelserna kommer troligen att fortsätta besluta om vattenskyddsområden som omfattar två eller fler kommuner.

Överlåtelse av uppgifter

Länsstyrelsernas möjlighet att överlåta rätten att besluta om strandskyddsdispenser regleras i 7 kap. 31 § miljöbalken och 12 § förordningen om områdesskydd. Den aktuella paragrafen i miljöbalken fanns tidigare i naturvårdslagen (1964:822).

I författningskommentarerna i förarbetena till miljöbalken konstaterar regeringen att *”frågor om delegation...får bedömas från fall till fall med utgångspunkt i de förutsättningar som gäller för skilda kommuner. En grundläggande förutsättning är naturligtvis att kommunen är villig att ta emot*

²¹ Prop. 2001/02:65, Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken, beslut i bet. 2001/02: MJU8, rskr. 162.

delegationen. Om det finns anledning att anta eller det visat sig att kommunen saknar förutsättningar att ha hand om frågorna bör delegation vägras eller återtas”.

Det sägs inget i förarbetena om vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda eller när delegation bör vägras eller återtas. Det sägs heller inget om vilken myndighet som kan återta delegationen. Mot bakgrund av 12 § förordningen om områdesskydd är det sannolikt länsstyrelsen som både överför och återtar befogenheten att bevilja dispens från strandskyddsbestämmelserna.

När det gäller vattenskyddsområden skriver regeringen att vattentäkter i allmänhet är kommunala. Av det skälet och med hänsyn till kommunernas lokalkännedom och kompetens är det naturligt att prövning i enskilda fall görs av kommunen. Regeringen konstaterar att länsstyrelserna har begränsade möjligheter att pröva dessa ärenden eftersom de ofta förutsätter lokalkännedom. Delegeringen av rätten att meddela tillstånd eller handlägga anmälningar är viktig eftersom den gör det möjligt för kommunerna att, efter en prövning i det enskilda fallet, tillåta åtgärder som generellt sett skulle kunna skada vattenskyddsintresset.²²

Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken får ”regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt för prövning och tillsyn med anledning av EG:s förordningar inom denna balks tillämpningsområde”. Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

Det betyder att om länsstyrelsen förordnat att kommunen ska pröva dispenser från strandskyddsbestämmelser eller pröva frågor om undantag från beslut om vattenskyddsområden, får kommunen ta ut kostnader för kungörelser m.m. av den som ansöker enligt de eventuella föreskrifter som kommunfullmäktige beslutat om med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken.

Avgifter regleras också bl.a. i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt i avgiftsförordningen (1992:191). Det framgår av 7 kap. 14 § i den förstnämnda förordningen att de myndigheter som har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning enligt 13 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken får meddela föreskrifter om avgifter. Naturvårdsverket har givit ut allmänna råd (NFS 2000:8) om hur länsstyrelserna bör tillämpa förordningen om avgifter för prövning och tillsyn (bl.a. hur avgifter ska debiteras). I avgiftsförordningen finns konkreta bestämmelser om avgifter, nivåer m.m.

²² Prop. 2001/02:65, *Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken*.

Överlåtelse – former och omfattning

Naturvårdsverket har gjort en kartläggning av hur strandskyddsbestämmelserna tillämpas i länen.²³ År 2001 hade 243 kommuner fått befogenheten att bevilja dispens från länsstyrelsen (enligt 7 kap. 18 § miljöbalken). Av dessa hade 97 kommuner ansvaret för all prövning medan 146 kommuner hade en del av ansvaret. Betydligt färre kommuner, 16 procent hade övertagit hela tillsynsansvaret för strandskyddet (enligt 26 kap. miljöbalken och punkt A 17 i bilagan till tillsynsförordningen). Knappt en fjärdedel (24 %) hade övertagit delar av tillsynsansvaret. Ansvaret för dispensprövning vid fastighetsbildning hade delegerats till 111 kommuner och 57 av dessa hade hela ansvaret. 178 kommuner saknade delegation inom området.

De flesta besluten om delegation fattades, enligt Naturvårdsverket, före 1994 och eftersom syftet med strandskyddet då utvidgades behöver delegationsbesluten uppdateras.

De uppgifter som länsstyrelserna redovisat överensstämmer med Naturvårdsverkets uppgifter ovan.²⁴ Vi har underlag från 209 kommuner (2006-10-19) och den bild vi får är att de flesta kommuner övertar befogenheten att bevilja dispens från strandskyddsbestämmelser, men vanligen inom en större eller mindre del av sitt geografiska område.

Överföringarna sker genom beslut från länsstyrelsen, efter att kommunen gjort en framställan/skickat in en ansökan. Det skrivs i övrigt inga avtal. Länsstyrelsens beslut gäller tills vidare och vårt intryck är att hela ansvaret överförs till kommunerna genom beslutet. I flertalet län verkar beslut om överföring ha fattats i början av 1990-talet, i vissa fall under 1970- och 1980-talen. Kommunerna är vanligen ålagda att skicka in kopior av de dispenser som beviljas. Länsstyrelserna gör oftast stickprovskontroller med mellan tre och sju års mellanrum samt inleder samtal vid behov.

Flertalet länsstyrelser uppger också att de har löpande och fungerande dialoger med kommunerna. Några länsstyrelser gör kommunbesök vart tredje eller vart femte år, medan några har utvärderat kommunernas dispensbeslut. Möjligheten att återta ansvaret har i några fall använts av länsstyrelsen för att få kommuner att förbättra genomförandet av och kvaliteten i verksamheten.

²³ Naturvårdsverket (rapport 5185, april 2002), *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*.

²⁴ Svar har inkommit från 15 länsstyrelser, som omfattar 209 kommuner.

Bilaga 8

Livsmedelskontroll

Överföring av uppgifter

Kontroll av livsmedel regleras i livsmedelslagen (2006:804) och i livsmedelsförordningen (2006:813). Ansvar för livsmedelskontrollen är delat mellan Livsmedelsverket och de nämnder som utövar livsmedelskontrollen i respektive kommun.

Av 23 och 24 §§ livsmedelsförordningen framgår vilken myndighet som har ansvar för vilken typ livsmedelsanläggning. Generellt sett är Livsmedelsverket kontrollmyndighet för större anläggningar medan kommunerna ansvarar för övriga anläggningar. Livsmedelsverket är t.ex. prövningsmyndighet för slakterier, och större mjölk- och mjölkproduktanläggningar. Länsstyrelserna har en rådgivande och uppföljande roll gentemot kommunerna men har inga operativa kontrolluppgifter. Avsteg från denna grundläggande ansvarsfördelning kan göras i olika riktningar, enligt 15–17 §§ livsmedelslagen (se nedan).

Från och med den 1 januari 2006 gäller ett antal EG-förordningar på livsmedelsområdet och som en följd av dem även en ny livsmedelslag sedan halvårsskiftet 2006. Man talar nu inte om ”tillsyn” utan om ”offentlig kontroll”. Livsmedelsverkets ansvar att leda och samordna kontrollen blir tydligare och förstärkt genom ett flertal förslag – bl.a. ska kommunerna få samverka om kontrollen, avgifterna ska ge större kostnadstäckning och kontrollmyndigheterna ska få bättre möjligheter att ingripa mot kommuner som brister i sin kontroll.²⁵

Beslutsfattande om överföring till Livsmedelsverket

Av 15 § livsmedelslagen framgår att *”Livsmedelsverket får, i samråd med en kommun, besluta att den offentliga kontroll av en viss anläggning som kommunen annars har skall flyttas över till verket”*. Ett sådant beslut får fattas, om verksamheten har stor omfattning, är särskilt komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl.

Möjligheterna att överföra kontrollansvaret kan betraktas som ett instrument som gör det möjligt för staten att agera mer kraftfullt gentemot kommunerna. Möjligheten att tvångsvis överföra kontrollen över en viss verksamhet från en kommun till staten betraktas dock av regeringen som en sista utväg vid mycket allvarliga brister i kommunens kontroll.

²⁵ Lagändringarna gäller även för Djurskyddsmyndigheten (se avsnitt 3.7 nedan).

Ansvar som överförs

När Livsmedelsverket har kontrollansvar för en verksamhet kan de förelägga, förelägga med vite eller återta beslut om godkännande av verksamhet. När kommunen har kontrollansvaret har verket möjlighet att överta kontrollen från kommunen.

Motiv till överföring av uppgift till staten

Det övergripande syftet med att ge möjlighet att överföra kontrollansvaret från kommunerna till Livsmedelsverket respektive att förelägga kommuner att avhjälpa eventuella brister är att säkerställa en hög och likvärdig kvalitet på kontrollen i hela landet. I förarbetena skriver regeringen att förutsättningarna för att driva en effektiv kontroll skiljer sig åt i kommunerna och att den framför allt i mindre kommuner inte fungerar tillfredsställande.²⁶ De centrala myndigheternas styrande och samordnade insatser behöver därför stärkas.

Livsmedelsverket uppger att man tidigare kunde ta tillbaka kontrollen p.g.a. av att kommunen inte hade tillräcklig kompetens. Nuförtiden anses resurs- eller kompetensbrist inte vara skäl nog för att återta kontrolluppgiften utan det ska enligt Livsmedelsverket, kommunen ansvara för att avhjälpa. För återtagande krävs nu att kommunen har misskött kontrollen eller att det finns få objekt av verksamheten i Sverige, att den är väldigt stor eller att den är väldigt speciell och komplicerad. Motivet är då att det anses vara omöjligt för en kommun att skaffa tillräcklig kompetens och att utöva den offentliga kontrollen.

Överföring av uppgift till kommuner

Av 16 § livsmedelslagen framgår att ”Livsmedelsverket får, i samråd med en kommun, besluta att den offentliga kontroll över en viss anläggning som Livsmedelsverket annars har skall flyttas från verket till en kommun”.

Möjligheten att överföra kontroll från Livsmedelsverket till kommuner har utnyttjats sedan den möjligheten kom med den förra livsmedelsförordningen (1971:807). Kommunens storlek tycks vara avgörande för möjligheten att göra sådana överföringar. Det handlar därför främst om de tre största städerna, Stockholm, Göteborg och Malmö, som har bättre förutsättningar att upprätthålla rätt kompetens för att överta verkets kontrolluppgifter.

Lagstiftningen ger även möjlighet för kommunerna att samverka om kontrolluppgifter, t.ex. inom en gemensam nämnd. Denna möjlighet har dock inte använts i någon större utsträckning. Sedan halvårsskiftet 2006 får kom-

²⁶ I sammanhanget kan nämnas att samma problem tycks ha funnits under mycket lång tid. I förarbetena till den förra livsmedelslagen tecknar regeringen en liknande bild av problemen i kommunernas tillsyn, se prop. 1971:61, s. 163.

muner träffa avtal med en annan kommun i syfte att utföra tjänster åt varandra inom livsmedelskontrollen. Beslutanderätten kan dock inte överföras.

Samverkan ses som positivt från Livsmedelsverket då kontroll i kommuner ofta är enmansinspektörer med kontroll på de flesta områden, vilket innebär en stor arbetsbörda. Troligtvis innebär samverkan också att kommuner bygger upp bättre kompetens och skapar en mer hållbar lösning. I synnerhet gäller detta för små kommuner, något som kan leda till att verket inte anser sig behöva överta kontrollansvaret.

Beslutsfattande om överföring till kommuner

Med ”viss anläggning” i 16 § menas att Livsmedelsverket tillsammans med kommun kan besluta att överföra kontrollansvaret för en bestämd verksamhet. Livsmedelsverket kan alltså inte besluta att generellt överföra hela kontrollansvaret. Fr.o.m. 1 juli 2006 får regeringen besluta i ärenden om överföring, om kommunen och Livsmedelsverket inte kommer överens.

Beslut att överföra kontrolluppgifter till och från kommuner gäller tills vidare. Det görs ingen formell kontroll innan överföring av huruvida kommunen uppfyller speciella krav utan det sköts på ett mer informellt plan. Livsmedelsverket skaffar sig en uppfattning om vilken kompetens kommunen besitter och hur man utför kontroll bland annat när verket utövar s.k. normerande inspektioner med stöd av 46 a § livsmedelsförordningen.

Det har hittills aldrig hänt att kommunen på eget initiativ bett Livsmedelsverket om att få ta över kontrollen av en verksamhet. Dock har det motsatta hänt. Livsmedelsverket har däremot avslagit förfrågningar från kommuner som velat att verket skulle överta kontrollen. Kommunen kan, enligt Livsmedelsverket, inte hänvisa till bristande resurser eller kompetens som skäl för att lämna över uppgiften till Livsmedelsverket.

Mellan åren 2001 och 2005 fattade Livsmedelsverket 23 beslut om att överföra kontrollansvaret till kommunal nämnd inom områdena fisk, mjölk, ägg, vin och sprit. De flesta besluten fattades under 2003 och 2004.

Ansvar som överförs till kommuner

En kommun som övertar kontrolluppgifter från Livsmedelsverket övertar i princip hela ansvaret, eftersom ett antal befogenheter är knutna till begreppet kontrollmyndighet. En kontrollmyndighet får, enligt 22 § livsmedelslagen, meddela de ”förelägganden och förbud som behövs för att lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna skall följas”. Detta gäller dock inte om en kommun inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag enligt 18 § livsmedelslagen.

Motiv till överföring av uppgifter till kommuner

I den mån kontrollen för en viss anläggning som Livsmedelsverket ansvarar för överförs till en kommun motiveras det främst av närhetsprincipen och lokalkännedom. Enligt uppgift har kommunerna en naturlig närhet och kan därmed ha en vardaglig kontroll av vad som händer i kommunen och inom verksamheten. Det anses även bra för verksamheterna att ha lokala inspektörer, då de har kunskap om vad som händer allmänt i kommunen.

Finansiering och överklagande

Livsmedelslagen gör det möjligt för kontrollmyndigheterna att ta ut avgifter för kontrollen. Avgiftsnivån fastställs i nuläget av Livsmedelsverket. Livsmedelsverket har vägledningsmaterial om t.ex. principer för avgiftssättning, lämpligt antal timmar på olika objekt m.m. När den nya livsmedelsförordningen träder i kraft i januari 2007 kommer kommunernas mandat att ta ut avgifter att stärkas. Då ska avgifterna inte bara täcka provtagningar, utan alla kostnader (inkl. personalkostnader).

Regeringen anför att den nuvarande avgiftskonstruktionen medför betydande negativa effekter, för såväl kontrollmyndigheter som företagare. Det har bl.a. anförts att avgiften styr verksamheten mot provtagning snarare än mot en risk- och problembaserad kontroll. För att garantera en effektiv och likvärdig kontroll i hela landet bör därför, enligt regeringen, inskränkningarna om vad kontrollavgiften får användas till tas bort.

I 31 § livsmedelslagen anges att *”beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen”*. Länsstyrelsen är således första besvärinstans innan ett ärende går över till förvaltningsdomstol.

Enligt 32 § livsmedelslagen får *”beslut som Livsmedelsverket eller någon annan statlig förvaltningsmyndighet har meddelat i enskilda fall enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol”*. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Andra beslut av Livsmedelsverket eller någon annan statlig förvaltningsmyndighet får överklagas hos regeringen.

Statliga myndigheters ansvar efter överföring till kommun

Den formella regleringen av Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas ansvar för samordning och planering av kontrollverksamheten framgår av 12 § livsmedelslagen och livsmedelsförordningen samt förordning (2001:1259)

med instruktion för Livsmedelsverket. Av 28–29 §§ livsmedelsförordningen framgår både länsstyrelsens och Livsmedelsverkets samordningsansvar. När det gäller Livsmedelsverket står det: ”*Livsmedelsverket samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämnar stöd, råd och vägledning i verksamheten*”.

Livsmedelsverkets samordningsansvar för kontrollverksamhet angavs tidigare endast i verkets instruktion, men från den 1 juli 2005 framgår det även i lagarna. Enligt regeringen är anledningen att lyfta fram och tydliggöra Livsmedelsverkets stödjande och samordnande funktion i likhet med Djurskyddsmyndighetens samordningsansvar, som framgår av djurskyddslagen.

Livsmedelsverkets kontroll/uppföljning

Livsmedelsverket har som central kontrollmyndighet möjlighet att dels utöva kontroll över kommuner, dels över verksamheter under kommunens kontrollansvar. Kommuntillsynen som det ser ut i dag innebär en dialog om hur kontrollen sköts men Livsmedelsverket ser gärna att en mer regelrätt revision inrättas.²⁷

Livsmedelverket utför även normerande inspektioner av verksamheter för att säkerställa likvärdiga bedömningar. Resultatet av inspektionerna sammanställs i rapporter som delges ansvarig kommunal nämnd och om det blir aktuellt ställs även krav på åtgärder för förbättring. Inspektionsverksamheten är, enligt Livsmedelsverket, en resurskrävande men mycket givande verksamhet i den meningen att den tillför kunskap som kan användas i stödet till kommuner. Under år 2006 har inspektionsverksamheten inte prioriterats lika mycket eftersom den nya EG-lagstiftningen har föranlett mer insatser på utbildning och information.

FVO²⁸ från EU-kommissionen utför fyra till fem inspektioner inom livsmedelsområdet i Sverige per år. De tittar på hur Sverige som medlemsland sköter kontrollen av (främst animala) livsmedel. Vanliga anmärkningar gäller det faktum att man i Sverige från centralt håll inte kan styra kommunala angelägenheter. Sverige får även kritik för att man centralt ger för lite stöd till kommuner och att man i några fall implementerat lagstiftningen felaktigt.

Möjlighet till återtagande

Enligt 18 § gäller att om ”*kommunen inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag, får Livsmedelsverket, förelägga kommunen att avhjälpa bristen*”. Enligt 17 § får regeringen ”*på ansökan av Livsmedelsverket, besluta att ansvaret för den offentliga kontrollen av den anläggningen skall flyttas över till Livsmedelsverket om kommunen grovt eller under lång-*

²⁷ Enligt uppgift pågår diskussioner om att låta länsstyrelserna överta uppgiften att utöva normerande inspektioner.

²⁸ FVO: European Commission - Food and Veterinary Office.

re tid åsidosatt sin kontrollskyldighet när det gäller en viss anläggning”. Vårt intryck är att bestämmelserna i 17–18 §§ gäller såväl lagstadgade kommunala verksamheter som uppgifter som överförts till kommuner.

Efter påpekande från EU-kommissionen och nya EG-bestämmelser har Livsmedelsverket återtagit kontrollansvaret för omkring 30 verksamheter inom fiskeindustrin. Enligt nya bestämmelser i kontrollförordningen ska godkännande av verksamheter fattas av central myndighet och därför drog Livsmedelsverket tillbaka kontrollansvaret för fiskeanläggningarna. Beslutet om återtagande berodde också på att både EU-kommissionen och Livsmedelsverket upptäckte brister i tillsynen vid inspektion.

Livsmedelsverket påpekar att antalet återtaganden kan komma att öka i och med den nya kontrollförordningen, där kompetenskrav på kommunerna är inskrivna. Det som Livsmedelsverket bedömer vara största problemet när det gäller kommunal kontroll är dock frågan om kontrollens oberoende.

Bilaga 9

Djurskyddskontroll

Överföring av uppgifter

Djurskyddslagen (1988:534) är den lag som i första hand reglerar djurskyddet. I Djurskyddslagen finns centrala bestämmelser om djurskydd, myndigheternas offentliga kontroll, förbud att ta hand om djur, omhändertagande av djur och sanktioner. Regeringens föreskrifter finns i första hand i djurskyddsförordningen (1988:539), som innefattar bestämmelser om bl.a. djurhållning, slakt, djurförsök samt en del om offentlig kontroll.

På djurskyddsområdet finns dessutom ett antal EG-förordningar. Vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 har stor betydelse för t.ex. organisationen av den offentliga kontrollen. Förordningen föreskriver liksom för livsmedelsområdet, en regelbunden riskbaserad offentlig kontroll som i huvudsak ska genomföras utan förvarning.

Den offentliga kontrollen på djurskyddsområdet utövas på central, regional och lokal nivå. Den 1 januari 2004 inrättades Djurskyddsmyndigheten som därmed tog över ansvaret för att utfärda föreskrifter från Jordbruksverket och Centrala försöksdjursnämnden. Djurskyddsmyndigheten är, enligt 24 § djurskyddslagen, den centrala myndighet som leder och centralt samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämnar råd och hjälp i denna verksamhet.

På regional nivå har länsstyrelserna, enligt 56 § djurskyddsförordningen, ansvaret för efterlevnaden av djurskyddslagstiftningen. Deras roll är i första hand att vara stödjande och rådgivande till de lokala kontrollmyndigheterna och allmänheten. Länsstyrelserna har även, till skillnad från livsmedelsområdet, operativa uppgifter som t.ex. godkännande av stall och andra utrymmen samt omhändertagande av djur.

När det gäller den kommunala nivån anger 24 § djurskyddslagen att det normalt sett är de kommunala nämnder som utövar den offentliga kontrollen inom miljö- och hälsoskyddsområdet som också ansvarar för djurskyddskontrollen. Kommunerna bedriver offentlig kontroll samt rådgivning och utbildning gentemot verksamhetsutövarna. Enligt 24 § ska nämnden ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att uppgifterna ska kunna fullgöras på ett tillfredsställande sätt.

Beslutsfattande om överföring

I djurskyddslagen föreskrivs det om *frivillig överflyttning av offentlig kontroll, föreläggande mot kommuner* samt *tvångsöverflyttning av offentlig kontroll*. Enligt 24 d § djurskyddslagen får "länsstyrelsen i det län där en

kommun är belägen, i samråd med kommunen, i det enskilda fallet besluta att den offentliga kontrollen av en viss verksamhet som kommunen annars har, skall överföras till länsstyrelsen. Ett sådant beslut får fattas om verksamheten har stor omfattning, är särskilt komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl". För att en länsstyrelse ska kunna besluta i frågan krävs att länsstyrelsen och kommunen är överens om att kontrollansvaret flyttas från kommunen.

Länsstyrelsen får även besluta att kontrollansvaret ska lämnas tillbaka till kommunen om länsstyrelsen och kommunen är överens om det. Om länsstyrelsen och kommunen inte är överens ska regeringen fatta beslut i frågan om överföring.

En länsstyrelse får, enligt 24 e § djurskyddslagen, *förelägga* en kommun som inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag, att åtgärda bristen. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som länsstyrelsen anser nödvändiga för att åtgärda bristen.

Om en kommun trots beslut om föreläggande inte uppfyller sin kontrollskyldighet föreskriver 24 f § djurskyddslagen om *tvångsförflyttning av offentlig kontroll*: "Om en kommun grovt eller under en längre tid har åsidosatt sin kontrollskyldighet när det gäller viss verksamhet, får regeringen på ansökan av länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen, besluta att ansvaret för kontrollen skall flyttas över till länsstyrelsen". Regeringen får även besluta att ansvaret för kontrollen ska lämnas tillbaka till kommunen.

Sedan den 1 juli 2005 får även en kommun, enligt 24 c § djurskyddslagen, träffa avtal med en annan kommun om att kontrolluppgifter som kommunen har ska skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Det kan exempelvis röra sig om inspektioner, provtagningar eller andra utredningar av betydelse för kontrollen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela ett beslut i ett ärende. Sedan början av 1990-talet förekommer kommunal samverkan om kontroll i relativt stor utsträckning. Oftast sker samverkan i en gemensam nämnd.

Det förekommer även att kommuner skriver avtal med andra kommuner men det sker på tjänstemannanivå och är därför svårare att få grepp om. Anledningen till att kommuner väljer samverkan är att tillsynsobjekten är för få i vissa kommuner och det anses mer resurseffektivt att sluta avtal med andra kommuner än att bedriva egen kontroll. Enligt regeringen kan en möjlighet till samverkan genom avtal vara betydelsefull för framför allt mindre och resurssvaga kommuner.

Sammanfattningsvis finns således endast möjligheten till överföring till staten av uppgift inom djurskyddskontrollen till skillnad från livsmedelskontrollen där det finns möjlighet att överföra kontroll både till och från sta-

ten. Enligt Riksrevisionen finns det inget centralt register över kontrollobjekten, vilket gör det svårt att uppskatta omfattning av kommunernas offentliga kontroll och därmed också omfattningen av överlåtelser. Många kommuner uppges också ha för små resurser för att kunna utöva djurskydds-kontroll.

Eftersom möjligheten till överföring av tillsynsansvar är relativt ny, har det endast förekommit i ett fall. Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade den 30 juni 2006 att kontrollansvaret för djurskyddet på Arlanda flygplats skulle flyttas från Sigtuna kommun till Länsstyrelsen i Stockholms län i oktober 2006. Sigtuna kommun hade själv begärt att länsstyrelsen skulle överta kontrollansvaret.

Som grund för beslutet anfördes att Arlanda flygplats har en av tre bemanade gränskontrollstationer i Sverige och är en av två godkända flygplatser för införsel av djur som kommer från högriskländer utanför EU. Införsel av djur på Arlanda bedömdes därför vara en nationell angelägenhet. Djurhanteringen på Arlanda flygplats innefattar dessutom även smittskydd vilket Länsstyrelsen har tillsyn över. Sammantaget borde kontrollansvaret, enligt Länsstyrelsen i Stockholms län, ligga på en statlig myndighet.

Motiv till överföring av uppgift till staten

Möjligheten till ingripande mot kommuner som brister i sitt kontrolluppdrag genom antingen föreläggande eller tvångsvis övertagande infördes 1 juli år 2006 som en anpassning till nya EU-förordningar. Regeringen anför att det samhälleliga ansvaret att upprätta en väl fungerande djurskydds- och livsmedelskontroll väger så tungt att det anses motiverat att i såväl livsmedelslagen som djurskyddslagen införa regler som gör det möjligt att mot en kommuns vilja överföra ansvaret för kontrollen över en viss verksamhet från kommunen till staten.

Befogenheter vid överföring av uppgift

Eftersom det enligt djurskyddslagen inte finns möjlighet att överföra uppgift till kommuner så är det ovidkommande att diskutera om och vilka befogenheter som följer med en överföring av kontrolluppgift. Frågan handlar i stället om vilken roll länsstyrelsen får vid ett eventuellt återtagande. Enligt 24 § djurskyddslagen får länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen förelägga en kommun att avhjälpa brister som uppstår när en kommun inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag.

I likhet med livsmedelsområdet har en kontrollmyndighet enligt 24 e § djurskyddslagen befogenheter att förelägga, förelägga med vite, besluta om för-

bud samt meddela rättelse enligt lag. Med kontrollmyndighet i det här sammanhanget avses länsstyrelsen eller kommunen.

Finansiering och överklagande

Enligt djurskyddsförordningen (1988:539) har kommunerna rätt att ta ut avgifter för sin kontrollverksamhet. Kommunerna fastställer själva avgiftens storlek. Djurskyddsmyndigheten har enligt 25 § djurskyddslagen, rätt att meddela föreskrifter om avgifter t.ex. gällande vilka ärenden som kontrollorganen har rätt att ta ut avgift för. På livsmedelsområdet är det Livsmedelsverket som fastställer nivån. Skillnaden beror återigen på att verket har operativa uppgifter till skillnad från Djurskyddsmyndigheten. Från år 2011 kommer regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten att ha rätt att föreskriva att kommunerna måste ta ut en avgift.

Ny EG-lagstiftning från den 1 januari 2007, kommer att få effekter på avgiftssystemet. Samtidigt pågår det en utredning om avgiftssystemet för foder-, djurskydds-, och livsmedelskontroll. Utgångspunkten för utredningen är att avgiftssystemet ska skapa förutsättningar för en likvärdig och effektiv offentlig kontroll över hela landet så att både konsumenternas säkerhet tryggas och konkurrensförhållanden blir rättvisa. En annan viktig utgångspunkt i avgiftsfrågan gäller att å ena sidan ska respektive tillsynsmyndighet (eller kommunfullmäktige om det är kommunen som är kontrollorgan) besluta om avgifternas storlek, å andra sidan ska principen om konkurrensneutralitet beaktas så att företag oavsett geografiskt läge behandlas lika i avgiftshänseende.

Länsstyrelsen utgör första överklagandeinstans inom djurskyddskontrollen. Enligt 38 § djurskyddslagen får *”beslut av en kommunal nämnd enligt djurskyddslagen, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen, överklagas av hos länsstyrelsen”*.

Vidare får beslut enligt 38 §, som en statlig förvaltningsmyndighet i särskilt fall meddelat enligt lagen, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Andra beslut av Djurskyddsmyndigheten eller någon annan statlig förvaltningsmyndighet får överklagas hos regeringen.

Statliga myndigheters kontroll/uppföljning

Det är framför allt kommunerna och viss mån länsstyrelserna som bedriver operativ djurskyddskontroll. Djurskyddsmyndighetens roll är att samordna övriga kontrollmyndigheters verksamhet. Som central förvaltningsmyndig-

het inom djurskyddsområdet ska myndigheten således, enligt instruktionen ”*vägleda, utbilda och stödja regionala och lokala tillsynsmyndigheter*”.

Enligt 62 § djurskyddsförordningen utövar länsstyrelserna offentlig kontroll inom länet genom att samordna kommunerna och ge stöd, råd och vägledning. Djurskyddsmyndighetens samordningsansvar för kontrollverksamheten framgår av 63 § samma förordning. Liknande lydelse av myndighetens ansvar framgår av 24 a § djurskyddslagen.

Djurskyddskontrollen har granskats i ett flertal utredningar genom åren. Utredningarna har konstaterat att den kommunala kontrollens kvalitet och omfattning varierar i landet och till och med uppvisar brister på sina håll. Enligt regeringens mening behöver därför de centrala kontrollmyndigheternas samordnande och styrande insatser stärkas. Ett flertal lagförslag på förbättringar har redan införts. Djurskyddsmyndigheten har exempelvis från och med 2006 fått utökat mandat att ge ut föreskrifter om hur regional och lokal kontroll konkret ska bedrivas. Enligt regeringen är det av stor vikt att centralmyndigheter inom såväl livsmedels- som djurskyddsområdet använder sin föreskriftsrätt för att styra upp och öka likvärdigheten i kommunernas kontroll.

Djurskyddsmyndigheten å sin sida utför revisioner av länsstyrelsernas kontroll. Sammanlagt kommer elva länsstyrelser att bli föremål för Djurskyddsmyndighetens revision och planen är att revidera länsstyrelserna vart tredje år. Djurskyddsmyndigheten utför inte normerande inspektioner eftersom myndigheten inte har operativa uppgifter. Det förekommer att länsstyrelserna utför normerande inspektioner. Däremot bedrivs s.k. nationella kontrollprojekt där Djurskyddsmyndigheten, länsstyrelsen och kommunerna medverkar. Syftet med projekten är att höja kvaliteten på kontrollen och insatserna har visat sig vara ett effektivt medel för att uppnå bättre likvärdighet i djurskyddskontrollen.

Bilaga 10

Flyktingmottagande

Ansvaret för mottagande av nyanlända flyktingar är delat mellan stat och kommun. Staten har ett övergripande ekonomiskt ansvar för mottagandet av asylsökande och flyktingar. För de flyktingar som kommunerna erhåller statlig ersättning för har kommunerna åtagit sig att svara för introduktionen i samhället. Kommunerna har således det operativa ansvaret för introduktionen för flyktingar och staten ett ansvar att styra och följa upp introduktionen.²⁹ Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är emellertid inte reglerad i lag. Istället är det förhandlingar följt av överenskommelser som har kännetecknat området ända sedan det lokala flyktingmottagandet infördes 1985.

Det lokala flyktingmottagandet infördes 1985 till stor del i samförstånd mellan stat och kommun. Den bärande principen i det lokala flyktingmottagandet var att staten skulle teckna avtal med kommunerna om flyktingmottagande. Men det som började med samförstånd ändrades senare till konflikter. Flyktingmottagandet har påverkats av ändringar i lagstiftningen och konjunkturen och inte minst stora flyktingströmmar. Konflikten har enligt uppgift, sin grund i att kommunerna anser att staten inte har tagit sitt ekonomiska ansvar trots att kommunerna har krävt det. Eftersom flyktingmottagandet inte är lagreglerat och förhandlingsmodellen ligger fast så innebär detta enligt uppgift, gränsdragningsproblem i det juridiska och politiska ansvaret mellan staten och kommunerna.

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna avseende flyktingmottagandet har varit och är fortfarande problematiskt och frågan har varit föremål för många utredningar och diskussioner. Från början har det varit tydligt från statsmakternas sida att flyktingpolitik är ett statligt åtagande men formuleringarna har ändrats och kommunerna har successivt fått ett större ansvar. Argumenten har gått ut på att det är kommunerna som besitter de organisatoriska resurserna och det är kommunerna som är utförare av konkreta tjänster såsom utbildning och utbetalning av bidrag som flyktingarna behöver under sin första tid i landet.³⁰

²⁹ Prop. 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden från invandrarpolitik till integrationspolitik*, beslut i bet. 1997/98:SfU6.

³⁰ Bengtsson, Marie (2002), *Stat och kommun i makt(o)balans – En studie av flyktingmottagandet* - Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Kommunernas åtagande

Den kommun som tar emot en nyanländ invandrare ansvarar för att genomföra en god introduktion. Ansvaret är som sagt inte reglerat i lag. Däremot är kommunens rätt till ersättning författningsreglerat i den s.k. ersättningsförordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Enligt 1 § i denna förordning ska Integrationsverket träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av skyddsbehövande och andra utlänningar. Av ersättningsförordningen framgår vilka krav en kommun måste uppfylla för att ta del av ersättningens olika poster. Bland annat måste kommunen följa ett introduktionsplan. Andra krav gäller återbetalning av ersättning. Enligt 41 § får ersättning som en kommun har mottagit krävas tillbaka om kommunen har lämnat oriktiga/ofullständiga uppgifter. Kommuner och landsting är därför skyldiga att lämna Integrationsverket de uppgifter som krävs för att verket ska kunna bedöma deras rätt till ersättning. Återkrav på ersättning för extraordinära kostnader kan också bli aktuell om kommunen inte fullföljer sin del av en överenskommelse om utökad mottagande under 2006 eller om medel inte har använts för avsett ändamål.

Ersättningssystemet består av tre delar:

Grundersättning tillkommer de kommuner som träffar överenskommelse med Integrationsverket om mottagande av nyanlända. Grundersättningen motsvarar tre schablonbelopp (för vuxna) och är avsedd att täcka kommunens kostnader för att upprätthålla en basorganisation. År 2005 hade 173 kommuner tecknat avtal med Integrationsverket.

Schablonersättning är ett fast belopp för varje nyanländ som folkbokförs i en kommun och som genomför ett introduktionsprogram i enlighet med ett skriftligt introduktionsprogram. Introduktionsplanen upprättas av kommunen i samråd med den enskilde.³¹ År 2005 var schablonen 164 400 kr för vuxna, 101 000 kr för barn under 16 år samt 60 700 kronor för den över 65 år. Sammanlagt 224 kommuner fick schablonersättning under år 2005 och den schablonersättning som betalades ut uppgick till 1,4 miljarder kronor baserad på antalet mottagna flyktingar i kommunerna.³²

Ersättning för särskilda kostnader, sjukvårdskostnader samt betydande extraordinära kostnader ska kompensera kommuner för insatser som är extra kostnadskrävande. I det flesta fall gäller detta kostnader i samband med sjukdom, handikapp eller för äldre som fyllt 60 år när uppehållstillstånd beviljades.

³¹ Integrationsverket, www.integrationsverket.se.

³² Prop. 2005/06:1, UO 8, beslut i bet. 2005/06:FiU10, rskr. 135.

Integrationsverket betalar ut ersättningar som fastställs genom *frivilliga* förhandlingar och avtal. Kommunerna kan alltså säga nej till ett avtal om flyktingmottagande och staten kan inte genom lagstiftning tvinga kommunerna att acceptera ett avtal.³³

Staten kan inte bestämma att ett visst antal flyktingar ska tas emot i en kommun utan måste ha berörd kommuns godkännande för detta, vilket man får genom att teckna avtal med kommunen om flyktingmottagande. Överenskommelser kan även innehålla riktlinjer för innehållet i det kommunala mottagningsprogrammet.

Av Sveriges 290 kommuner har ca 210 stycken gällande överenskommelser med Integrationsverket i början av år 2006. Många av de övriga kommunerna tar också emot flyktingar, men det är bara med dem som har en överenskommelse som Integrationsverket kan föreslå en placering. Enligt Integrationsverket säkrar överenskommelsen en ”plattform” för ett samordnat flyktingmottagande. Det är också tänkt att överenskommelsen ska bilda en grund för förändringsarbete, dvs. utveckling och förbättring av introduktionen.³⁴

Enligt 1 § lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, får en kommun bevilja introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd och som har tagits emot i kommunen inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Kommunen bestämmer introduktionsersättningens storlek. Enligt 4 § samma lag har kommunen rätt att bestämma att introduktionsersättning inte ska betalas ut för viss tid eller att ersättningen helt ska utgå om utlänningen inte följer den upprättade introduktionsplanen som fastställs i samråd med denne. Kommunens beslut att inte betala ut introduktionsersättning får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Däremot får inte beslut om ersättningens storlek överklagas.

Samverkan – en förutsättning för god introduktion

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun för flyktingmottagandet är inte reglerat i lag men flera lagar har ändå betydelse för kommunernas ansvar för att hjälpa och ge stöd till flyktingarna, liksom andra personer som vistas i kommunen. De lagar som är relevanta för kommunernas skyldigheter är: 2 § socialtjänstlagen, lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., 2 a kap. skollagen samt ersättningsförordningen. I 2 § socialtjänstlagen står det att *”kommunen har det yttersta ansvaret för de som vistas i kommunen får det stöd och hjälp de behöver. Detta ansvar innebär*

³³ Bengtsson (2002).

³⁴ Integrationsverket, www.integrationsverket.se.

ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser i den lagen.” De allmänna bestämmelserna om rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen utesluter således inte andra huvudmäns ansvar.

Även om kommunen har huvudmannaskapet för att ta emot nyanlända flyktingar och genomföra en god introduktion så finns det flera centrala myndigheter som enligt lag har skyldighet att medverka i introduktionen.³⁵ Det är särskilt tre myndigheter som har pekats ut som särskilt viktiga för kommunernas introduktion: Migrationsverket, Integrationsverket och Arbetsmarknadsverket. Migrationsverkets verksamhet under asylprocessen och verkets medverkan vid uppehållstillstånd (PUT) och bosättning påverkar kommunens förutsättningar att ge en god introduktion.³⁶ Integrationsverket beslutar om ersättning, medverkar vid behov vid bosättning samt har ett uppföljningsansvar för introduktionen. Arbetsmarknadsverket medverkar genom arbetsförmedlingen i hela processen från mottagande tills nyanlända tar del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.³⁷

Ett återkommande tema i flera utredningar och propositioner är vikten av samverkan för en framgångsrik introduktion. År 2001 slöt Arbetsmarknadsverket, Integrationsverket, Skolverket, Migrationsverket och Svenska Kommunförbundet en central överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare. Överenskommelsen har reviderats årligen och fr.o.m. 2003 är även Myndigheten för skolutveckling en part i överenskommelsen.

Överenskommelsen reviderades så sent som i mars 2006 och innehåller tydliga åtaganden för var och en av myndigheterna. En partsgemensam styrgrupp är kopplad till överenskommelsen och Integrationsverket är processansvarig. Gruppen har till uppgift att årligen följa upp och aktualisera innehållet i överenskommelsen samt att redovisa det arbete som parterna genomfört under året för att utveckla och implementera introduktionen. Den centrala överenskommelsen har resulterat i såväl regionala som lokala överenskommelser.³⁸

³⁵ Förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken.

³⁶ Från år 2003 och framåt har Migrationsverket uppdrag att samverka med kommuner och arbetsförmedling för att underlätta individens introduktion vid ett eventuellt uppehållstillstånd.

³⁷ Riksrevisionen (2006:19), *Statliga insatser för nyanlända invandrare*.

³⁸ Ramböll Management (december 2005), *Utvärdering av den centrala överenskommelsen inom integrationsområdet*, på uppdrag av beredningsgruppen för den centrala överenskommelsen.

Regionala och lokala överenskommelser

I ett särskilt regeringsuppdrag för år 2006 och 2007 har Integrationsverket ålagts att samordna ett tvåårigt utvecklingsarbete för att ytterligare stärka och utveckla samverkan på regional och lokal nivå. Målet med regeringens satsning är att hitta former för att samverka regionalt för att ge nyanlända ett effektivt och arbetslivsinriktat stöd. Regeringen har anslagit sammanlagt 40 miljoner kronor under 2006–2007. Integrationsverket ska utgå från de erfarenheter som hittills har framkommit i de regionala överenskommelserna och bl.a. stimulera interkommunal samverkan.

Enligt en utvärdering av den centrala överenskommelsens genomslag på regional och lokal nivå visar erfarenheterna att den har stor betydelse för att legitimera och stimulera samverkan på andra nivåer. Överenskommelseformen uppges vara en ändamålsenlig form för samverkan och de aktörer som medverkar i överenskommelser säger sig inte behöva formella avtal för att reglera samverkan inom området. Det finns enligt utvärderingen få försvårande faktorer för samverkan genom överenskommelser. De hinder som påtalas är myndigheternas olika regelverk och uppdrag, som kan vara en försvårande faktor för samverkan.

Ett resultat som genererats av den centrala överenskommelsen, och i sin tur de regionala och lokala överenskommelserna, är att aktörerna anser att ansvarsfördelningen har blivit tydligare.³⁹ Utvärderingen visar även att rutiner har utvecklats som ett resultat av överenskommelsen.

Integrationsverkets kontroll/uppföljning

Det är kommunerna själva som följer upp och utvärderar introduktionernas resultat. Integrationsverket gör dock årliga stickprovskontroller för att kontrollera om individuella introduktionsplaner verkligen görs. Kvalitetskontrollen är också ett sätt att få fram information från kommuner och på så vis utveckla introduktionen för nyanlända. Integrationsverket följer systematiskt upp hur nyanlända invandrade tas emot i landets kommuner. Den s.k. introduktionen följs upp med statistik exempelvis över sysselsättningen, men även med hjälp av enkäter till handläggare i kommunerna och till ”brukarna”, de nyanlända själva.

Integrationsverket är inte någon tillsynsmyndighet och introduktionsinsatserna kan komma från många olika håll/partier. Enligt uppgift, är det flera lagar som är viktiga för att genomföra en god introduktion och flera myndigheter inblandade vilket innebär att en lagreglering av ansvarsförhållandena inte skulle fungera. Dessutom innebär inte det kommunala flykting-

³⁹ Ibid.

mottagandet att andra myndigheter saknar reglerat ansvar. Statliga myndigheter som kommer i kontakt med nyanlända har skyldighet att anpassa verksamheten efter nyanländas särskilda behov. Enligt förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för att genomföra integrationspolitiken, ska berörda myndigheter stödja kommunernas introduktion och samråda med Integrationsverket om hur särskilda insatser ska utformas.

Bilaga 11

Kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet

Verksamheter och regelverken som styr dem

Det finns två arbetsmarknadspolitiska insatser som riktar sig till ungdomar, dels s.k. kommunala ungdomsprogram (KUP), dels den s.k. ungdomsgarantin (UG). Insatserna regleras i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program och förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Avtalsskrivandet är frivilligt för kommunen.

Kommunala ungdomsprogram riktar sig till ungdomar som inte fyllt 20 år. Det kan vara praktik eller annan verksamhet som kommunen ordnar åt ungdomar som inte genomgår gymnasieskolan. Kommunen har rätt till ersättning från staten under förutsättning att ett avtal har träffats med länsarbetsnämnden.

Ungdomsgarantin riktar sig till ungdomar mellan 20 och 25 år och innebär att kommunen efter överenskommelse med länsarbetsnämnden (LAN) ska erbjuda ungdomar som står till arbetsmarknadens förfogande en aktiverande och utvecklande insats på heltid. Kommunernas skyldighet inträder om arbete, reguljär utbildning eller något lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program inte tillhandahållits senast inom 100 dagar, dvs. efter 10 dagar från det att LAN inte längre ansvarar för ungdomen. För ungdomar som inte är bosatta i en kommun som åtagit sig att utföra ungdomsinsatser ”*skall länsarbetsnämnden erbjuda vägledning och jobbsökaraktiviteter inom 90 dagar från den dag då den unge anmälde sig som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen.*” (26 § Förordningen 2004:1325)

Både för kommunala ungdomsprogram och ungdomsgarantin gäller att staten är den huvudsakliga finansören. Staten ska även anvisa ungdomen i lämpligt program samt följa upp och stödja ungdomens arbetssökande.

En viktig skillnad mellan de två programmen är att ungdomsgarantin är ett av flera möjliga arbetsmarknadspolitiska program som är öppna för gruppen 20–24 år. Programmet är att beteckna som en sistahandsinsats att använda om inte ungdomen fått ett arbete, påbörjat en reguljär utbildning eller ett annat arbetsmarknadspolitiskt program. Kommunala ungdomsprogram är det enda arbetsmarknadspolitiska program som erbjuds ungdomar under 20 år. För unga under 20 år med a-kassa och unga handikappade kan anvisning till andra program göras.

Överlåtelse av uppgift

Enligt AMS:s återrapportering till regeringen den 12 juni 2006 var det totalt 286 kommuner som hade avtal om kommunala ungdomsprogram och 249 som hade avtal om ungdomsgaranti. Dock innebär det inte per automatik att kommuner med upprättade avtal erbjuder insatser, avtalen kan vara vilande.

Enligt uppgift har de fyra kommuner som inte övertagit KUP antingen inte sett något behov eller löst behovet på annat sätt. Av de 41 kommuner som inte tecknat avtal för UG har fyra kommuner uppgett att avtal kommer att tecknas och resterande 37 kommuner att arbetsförmedlingen satte in andra arbetsmarknadspolitiska program.⁴⁰

Till ungdomar som är bosatta i kommuner som inte åtagit sig att anordna ungdomsinsatser ska länsarbetsnämnden erbjuda vägledning och jobbsökaraktiviteter. *”Länsarbetsnämnden skall ta initiativ till överenskommelser som innebär att kommuner åtar sig att anordna ungdomsinsatser.”* (26 § Förordning om arbetsmarknadspolitiska program 2000:634, 26 § 3 st)

I avtalsmallen som upprättats mellan en kommun och LAN regleras åtaganden från respektive part. Efter vad som framkommer av Riksrevisionens rapport 2006:14 tycks avtal inte alltid innebära att det endast är kommunen som erbjuder eller anordnar insatser för de unga i kommunen. Arbetsförmedlingen ska alltid genomföra jobbsökaraktiviteter och vägledning för de unga som deltar i ungdomsprogrammen även om det genom avtal är kommunen som ansvarar för att olika insatser erbjuds.⁴¹

Vad programmen mer exakt ska innehålla framgår inte av lag eller förordning. Där ges endast exempel. Innehållet tycks regleras av de individuella handlingsplaner som LAN upprättar med kommunen genom avtal. I AMS föreskrifter finns vissa närmare bestämmelser om vad avtalen ska reglera. Där framgår att avtalen ska inriktas på att särskilt motverka att långtidsarbetslöshet uppkommer eller består bland ungdomar och hur de ungdomar som omfattas av det kommunala ansvaret ska hålla kontakt med arbetsförmedlingen (3 §, AMSFS 2000:4). Det finns även ett utarbetat förslag till samarbetsavtal internt inom AMS (27 § AMSFS 2001:2). Dock poängteras från flera håll att avtalen endast är rekommendationer som inte behöver följas.

Det är enligt AMS inte omöjligt för ett kommunalt samordningsförbund att upprätta ett avtal, men det finns inga uppgifter om att så skulle ha skett. Enligt uppgifter från AMS återrapportering till regeringen för 2005 var det en kommun (Heby) som inte själva erbjöd kommunens ungdomar några insatser, utan ordnade så att en grannkommun tog hand om insatserna.

⁴⁰ Enligt uppgift från AMS:s återrapportering till regeringen 060612.

⁴¹ Riksrevisionens rapport 2006:14 ”Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen” s. 32-33.

Förarbeten till regelverket

När det gäller kommunala ungdomsprogrammet kan man finna en utförlig argumentation i propositionen som låg till grund för den upphävda lagen (1995:706) om kommuners ansvar för ungdomar. Lagen hade en liknande konstruktion som den nuvarande, dvs. kommunerna gavs en rätt att efter överenskommelse med staten ta ansvar för arbetsmarknadspolitiska insatser till ungdomar som inte fyllt 20 år. I skälen för regeringens ställningstagande pekar regeringen på att varje kommun sedan tidigare har ansvar att erbjuda ungdomar bosatta i kommunen en treårig gymnasieutbildning. Deltagande i gymnasieutbildning är dock inte obligatoriskt för den enskilde unge.

Samtidigt har ungdomarna rätt att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som ekonomiskt är mer gynnande i förhållande till att delta i en utbildning. Det innebär enligt regeringen att stat och kommun skickat motsatta signaler till ungdomarna. Genom att ge kommunerna ett samlat ansvar för ungdomarna under tiden de *”skall välja levnadsbana får kommunerna större möjligheter att tillsammans med ungdomarna utforma åtgärder som skall leda till arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller en lämplig vidareutbildning”*.⁴²

I utredningen som låg till grund för ovan nämnda proposition pekar man på att kommunerna sedan tidigare i flera avseenden har ansvar för ungdomar under 20 år, bland annat genom skollagen (1985:1100), socialtjänstlagen (2001:453) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (1993:387) men att det råder oklarhet vad gäller kommunernas rätt att ta ansvar för arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar.

Utredningen anser att kommunerna bör kunna ta ett sådant ansvar och diskuterar därför två alternativ, dels att ge kommunerna skyldighet att åta sig ett arbetsmarknadspolitiskt ansvar för ungdomarna, dels att ge kommunerna befogenhet att träffa överenskommelser med respektive länsarbetsnämnd om kommunala insatser. Utredningen stöder den sistnämnda lösningen eftersom den dels ger större frihet för kommunerna att utforma insatserna så att de passar de lokala förhållandena, dels bygger på ett aktivt intresse från kommunerna som anses positivt. Ett problem med att lagstifta om ett direkt kommunalt ansvar är dessutom, enligt utredningen, att det är svårt att beräkna den ekonomiska regleringen som måste göras mellan stat och kommun i enlighet med finansieringsprincipen.⁴³

Ett problem med den valda lösningen, som bygger på överenskommelser, är att den kan innebära en osäkerhet om verksamheten kommer till stånd eller

⁴² Prop. 1994/95:218, *En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m.*, beslut i bet. 1994/95:AU15.

⁴³ Ds 1995:12, *Kommunernas ansvar för ungdomar under 20 år*.

inte. Utredningen menar dock att det är ”föga troligt att kommunerna inte skulle vilja ta ansvar för sina egna ungdomar.” (Ds 1995:12, s. 12)

De första förslagen till dagens ungdomsgaranti lades fram i budgetpropositionen för 1998, där den kallas ”utvecklingsgaranti”. Inspiration till systemet är hämtat från Danmark. Socialstyrelsen och AMS hade utarbetat två olika förslag som både hade det gemensamt att kommunerna skulle vara skyldiga att erbjuda kompetensutvecklande insatser eller andra individuella insatser. Regeringens förslag innebär dock att kommunerna ges möjlighet att efter överenskommelse med regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer åta sig en skyldighet att erbjuda ungdomar en aktiverande eller utvecklande insats. Någon utvecklad argumentation till varför denna konstruktion valdes är svår att finna i propositionen, men regeringen skriver att ett syfte är att ”utveckla det lokala inflytandet inom ramen för den nationella arbetsmarknadspolitiken”.⁴⁴

Det framgår inte tydligt varför regeringen valde att inte följa Socialstyrelsens och AMS förslag om att kommunerna skulle vara skyldiga att erbjuda ungdomar insatser om de varit arbetslösa en viss tid. Flera av remissinstanserna ansåg dock att Socialstyrelsen och AMS förslag riskerade att leda till oklarheter om vem som har ansvaret för ungdomarna. LO ansåg t.ex. att det övergripande ansvaret skulle ligga på arbetsförmedlingsnämnderna. Genom den valda konstruktionen ligger det övergripande ansvaret kvar på länsarbetsnämnderna, som sedan genom överenskommelse med kommunerna kan överlåta ansvaret för det praktiska arbetet till kommunerna.

Förslag om att lägga ner UG har tidigare lagts fram, men regeringen har inte visat sig vara intresserade av det alternativet. Som framkommer av budgetpropositionerna för 2002 och 2005 betonas att kvaliteten ska förbättras och att betoning ska ligga på utbildning och att kommunen även fortsatt bör ansvara för insatserna.⁴⁵

Överlåtelse av uppgift

När avtal sluts med kommunen innebär det att regeringen ger kommunerna ansvar att överta hjälpen till de ungdomar som inte har någon heltidssysselsättning i kommunen. Kommunen blir på så sätt huvudman för dessa uppgifter, även om det betonas att det bygger på samarbete mellan LAN, arbetsförmedlingen och kommunen. Kommunens övertagande av uppgifterna är frivilligt och kräver att kommunen och LAN kommer överrens om hur uppgiften ska skötas.

⁴⁴ Prop. 1997/98:1, *Budgetproposition för 1998*, UO 14, beslut i bet. 1997/98:FiU10.

⁴⁵ Prop. 2001/02:1, *Budgetproposition för 2002*, UO 13, beslut i bet. 2001/02:FiU10, prop. 2004/05:1, *Budgetproposition för 2005*, UO 13, beslut i bet. 2004/05:FiU10. Se även Riksrevisionen (2006:14) *Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen*, s. 40

Att kommuner ofta är villiga att handha uppgiften beror enligt uppgift på att de har ett långsiktigt intresse av att de unga inte hamnar utanför samhället utan kommer in på arbetsmarknaden. Vidare uppgav man på SKL att AMS inte alltid har samma möjlighet att ha en kontinuerlig kontakt med de unga som kommunen. AMS å sin sida hävdar att kommunen ibland uppgett sig inte besitta den kompetens som krävs och att LAN därför kan vara bättre lämpad.

Även om det finns ramavtal som upprättats för att reglera kommuners insatser på området så påpekas det från AMS sida att det är upp till LAN och kommunen att besluta om vad som regleras av avtalet och formerna för insatserna. Enligt Riksrevisionens granskning av kommunernas handhavande av UG och KUP förekommer det skillnader i utförandet. Skillnaderna gäller både hur olika kommuner utför insatsen, hur insatserna regleras via avtal samt hur kommunen agerar mot de unga som deltar i insatserna och storleken på ersättningen som betalas ut.⁴⁶

Att avtal inte sluts kan bero på att man från arbetsförmedlingen inte har behovet av de kommunala programmen eller att parterna inte kommer överens om avtal. Det tycks dock vara ovanligt att kommuner säger nej till att utföra uppgiften.

För UG får kommunen bidrag från staten för antalet deltagare och dagar denne deltar i programmet. Den summan är 150 kr/dag eller 3 000 kr/månad. Det finns tre former av ersättning till ungdomar som deltar i UG; aktivitetsstöd, försörjningsstöd eller utvecklingsersättning. Aktivitetsstöd betalar staten ut och det baseras på a-kasseersättning. Försörjningsstöd ska kommunen betala ut till de ungdomar som enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) har rätt till det. Utvecklingsersättning ska enligt avtalsmallen mellan LAN och kommun utgå från kommunen med 3 280 kr per månad, men uppges variera i storlek, beroende på den unges behov.

Ett problem, som SKL påpekar, med att bidraget beror på antalet deltagare är att kommunen inte säkert vet hur många som kommer att delta i programmet och därför hur stor ersättningen blir. Detta menar SKL innebär att kommunen inte alltid kan täcka sina kostnader. I stället menas att deltagande i en statlig insats bör ge statlig ersättning.

För KUP får kommunen statsbidrag för hela programmet. Bidraget är i två delar som avser dels administrativ kostnad och dels individersättning. Dock regleras det i avtalet hur stor ersättning kommunen ger den unge respektive hur mycket som man behåller själva för att finansiera servicen. Nivån på ersättningen är en förhandlingsfråga mellan arbetsförmedlingen/LAN och

⁴⁶ Riksrevisionen (2006:14), *Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen*, s. 41-44.

kommunen. Den enda reglerade kostnaden är att de ungdomar i programmet som inte har gått ut gymnasiet ska ersättas med 1 360 kronor per månad.

I avtalsmallen ställs krav på att kommunen redovisar sina kostnader för att ersättning från staten för de båda programmen ska betalas ut.

Överlåtelse – former och omfattning

AMS roll är att se till att ungdomarna får den service de har rätt till. Man gör uppföljningar av hur detta sköts men har ingen regelrätt kontroll av vad kommunen gör. Det finns inga formella krav som kommunen måste uppfylla för att få överta uppgiften. Som nämnts ovan tillhandahåller AMS rekommendationer för hur avtalen ska se ut, men slutgiltigt är det LAN som tillsammans med kommunen avgör hur avtalet utformas. Kraven på kommunen tillkommer, enligt uppgift, genom avtalen.

Kontroll och uppföljning av hur kommunen utför insatserna görs indirekt genom AMS:s resultatuppföljning av hur det går för den unge. Arbetsmarknadsnämnden (AMN) har, enligt 38 § förordning (2001:623) med instruktioner för AMV, en tydlig uppgift att säkra kommunens kvalitet i utförandet. AMS begär även in uppgifter om hur kommunen sköter insatserna. Enda sanktionsmöjligheten mot kommunen som centrala verk besitter uppges vara att säga upp avtalet. Denna möjlighet har även kommunen.

Inget återtagande av uppgiften under avtalstid har inträffat. I avtalet finns möjlighet att säga upp det från båda parter. Sker förändringar från avtalet är uppsägningstiden 6 månader. Upptäcks brister som inte avhjälpas är uppsägningstiden 2 månader. Uppkommer problem uppger man dock att saken diskuteras då man troligen har etablerat ett gott samarbete sedan tidigare. Det beskrivs även vara svårt för kommunerna att ta sig ur systemet när de åtagit sig uppgiften med hänsyn till förordningarna och upprättat samarbete med LAN och arbetsförmedlingar. Som tidigare utredningar redogjort för så är ansvarsfördelningen mellan samarbetande organ i och med avtalsstyrning ofta otydlig.

Det nu gällande ramavtalet är ett och ett halvt år gammalt. I förra avtalsmodellen fanns enligt uppgift inte möjligheten att säga upp avtalet på dessa grunder lika väl reglerad. Antalet kommuner som handhar uppgifterna uppges även vara stabilt. Dock uppger AMS att det har hänt att man av olika orsaker inte upprättat nytt avtal efter det att avtalstiden löpt ut.

SKL anser att konstruktionen med avtal generellt sätt är bra, men man efterlyser en ökad långsiktighet i avtalsskrivandet och att ingångna avtal tillämpas.

Vid klagomål är det enligt AMS i första hand kommunen som ska handha besvärshandlingen. I 39 § förordningen (2000:634) regleras överklagande av

både länsarbetsnämnds och kommuns beslut. LAN:s beslut får överklagas av den person som beslutet rör. Beslut om att återkalla anvisning och beslut om återbetalning för den som mottagit stöd överklagas till AMS, AMS beslut kan dock inte överklagas. Övriga beslut från LAN kan inte överklagas. En avvisad ungdom kan dock begära att få beslut om anvisning till program omprövat av LAN.

Vad gäller besvär när kommunen beslutat om ungdomsprogram kan endast beslut om att skilja någon från ungdomsgarantin enligt 28 § överklagas. Detta görs till kammarrätten och kräver prövningstillstånd.

För de ungdomar som har aktivitetsstöd och inkluderas i UG gäller dock samma regler som för AMS-program.

När kommunen inte övertagit ansvaret för ungdomsprogram är det svårt att ge någon heltäckande bild av hur överklagansförfarandet går till, då det är specifika lagar som reglerar varje typ av arbetsmarknadspolitiskt program. Grovt sett uppger man dock på AMS att det är AMS centralt som blir första instans för överklagande av beslut som fattas av LAN.

Bilaga 12

Samtjänst vid medborgarkontor

Verksamheter och regelverken som styr dem

Efter förslag från regeringen inleddes 1994 en femårig försöksverksamhet med medborgarkontor. Försöksverksamheten reglerades i lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor.⁴⁷ Regeringen föreslog 1997 att försöksverksamheten skulle utvidgas (se nedan) och förlängas, t.o.m. juni 2002. Då infördes också begreppen ”samtjänst” och ”samtjänstavtal”. Där-efter skedde en ny förlängning t.o.m. juni 2004. I mars 2004 föreslog rege- ringen att försöksverksamheten med samtjänst skulle permanentas.⁴⁸

I den nu gällande lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor anges i 1 § att ”statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga enklare förvalt- ningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag eller att an- vända varandras personal till att utföra sådan verksamhet (samtjänst vid medborgarkontor)”.

Enligt 3 § ”...skall ett samtjänstavtal godkännas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får återkalla ett godkännande, om ändrade förhåll- anden kräver det eller om det finns andra särskilda skäl för det. Samtjänst- avtalet upphör i så fall att gälla den dag som regeringen eller myndigheten bestämmer”. Det finns i dagsläget inget bemyndigande till någon myndighet att godkänna samtjänstavtal utan det är regeringen som godkänner avtal och återkallar godkännande. Beslut om godkännande eller inte fattas efter bered- ning av en ansökan.

Det finns tre sorters medborgarkontor; rent kommunala (vanligast), sam- lokalisering mellan statliga myndigheter och kommuner (relativt vanliga) och integrerade medborgarkontor (få). Samtjänst sker endast vid integrerade medborgarkontor.⁴⁹

Överlåtelse av uppgifter

Den inledande försöksverksamheten gav kommunerna befogenhet att sluta samverkansavtal med statliga myndigheter för att utföra sådana uppgifter

⁴⁷ Prop. 1993/94:187, *Försöksverksamhet med medborgarkontor*, beslut i bet. 1993/94:KU39, rskr. 392.

⁴⁸ Prop. 1996/97:90, *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor*, beslut i bet. 1996/97:KU9, rskr. 241, prop. 2003/04:85, *Samtjänst vid medborgarkontor*, beslut i bet. 2003/04:KU85, rskr. 257.

⁴⁹ Prop. 2003/04:85.

som inte innebär myndighetsutövning. Det kunde t.ex. vara service och rådgivning av enklare och rutinbetonat slag.⁵⁰

Med 1997 års lag om försöksverksamhet med samtjänst utvidgades möjligheterna både när det gäller samverkansformer och ärendetyper. Det blev t.ex. möjligt även för statliga myndigheter, en allmän försäkringskassa eller ett landsting att utföra enklare förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning, för varandras eller för en kommuns räkning. Dessutom föreslog regeringen att myndigheternas samverkan i samtjänsten borde omfatta ett direkt personalsambruk mellan statliga myndigheter, allmän försäkringskassa, landsting och kommun. Personalsambruk föreslogs bli obligatoriskt för sådana uppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personregister (numera personuppgifter).⁵¹

I både 1997 och 2004 års lag finns angivet vad samtjänst *inte* får omfatta. Samtjänst får t.ex., enligt 6 § 2004 års lag inte omfatta beslut om att återkalla ett tillstånd eller gynnande beslut, rättelse eller omprövning av beslut och inte heller beslut om återkrav av en utbetald förmån.

Enligt 5 § 2004 års lag krävs det särskilda uppdrags- eller anställningsavtal om myndigheter använder varandras personal för att utföra uppgifter som helt eller delvis innebär myndighetsutövning. Myndighetsutövning i samtjänst får endast avse åtta förvaltningsuppgifter, som anges i 7 och 8 §§. Det kan t.ex. vara att besluta om ändrad storlek av bostadstillägg till pensionärer, bevilja eller besluta om ändrad storlek av äldreförsörjningsstöd eller att i enklare fall bevilja parkeringstillstånd för handikappade.

Förarbeten till regelverket

Det går att urskilja olika motiv till möjligheten för statliga myndigheter och kommuner/landsting att överlåta uppgifter till varandra.

I den första propositionen skriver regeringen om vikten av förnyelse inom offentlig sektor. Ambitionen är att förenkla kontakterna mellan myndigheter och medborgare samt att, genom samordning och samverkan över sektorsgränser, öka effektiviteten i verksamheterna och samtidigt göra besparingar och åstadkomma bättre service till medborgarna.⁵² I den följande propositionerna skriver regeringen att samtjänst kan bidra till att organisera och bedriva verksamheten mer rationellt och kostnadseffektivt. Andra motiv är att öka den lokala tillgängligheten och att stödja självbetjäning.⁵³

⁵⁰ Prop. 1993/94:187.

⁵¹ Prop. 1996/97:90.

⁵² Prop. 1993/94:187.

⁵³ Prop. 1996/97:90, prop. 2003/04:85.

När det gäller finansiering av samtjänst skriver regeringen i förarbetena till den nu gällande lagen att det faktum att försöksverksamheten permanentas inte föranleder några ökade kostnader för kommunerna eller landstingen. Verksamheten med samtjänst vid medborgarkontor baseras på frivilligt deltagande från kommuner och landsting och kommer att göra så även fortsättningsvis. Inte heller för statens del uppkommer några ökade kostnader med anledning av förslaget.

Överlåtelse – former och omfattning

Sedan 1997, då möjligheten att teckna samtjänstavtal infördes, har regeringen godkänt fem sådana avtal. Det är dock endast en kommun (Ånge) som fullföljer ett godkänt samtjänstavtal, mellan försäkringskassan, arbetsförmedlingen, polisen och kommunen. Enligt uppgift har avtalet med Ånge kommun nu gått ut och ingen begäran om förnyelse har inkommit.

Bilaga 13

Samordningsförbund inom rehabiliteringsområdet

Verksamheter och regelverken som styr dem

Samordningsförbund och deras verksamhet regleras i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. I 1 § står att ”*finansiell samordning enligt denna lag får inom ett samordningsområde bedrivas mellan Försäkringskassan, länsarbetsnämnd, kommun och landsting för att uppnå en effektiv resursanvändning. Ett samordningsområde kan omfatta en eller flera kommuner eller delar av kommuner*”. Det handlar således om ett samarbetsorgan mellan kommuner och vissa utpekade statliga myndigheter.⁵⁴

Förbundets uppgift är att samordna finansieringen av rehabiliteringsinsatser. Genom gemensamma mål ska individer som har svårt att komma ut på arbetsmarknaden få en mer långsiktig och samordnad hjälp från de aktörer som är inblandade. Syftet med insatserna är att underlätta för personer i behov av insatser från flera instanser och på så sätt ”*återställa eller öka den enskildes funktions- och arbetsförmåga*.”⁵⁵

Inga avtal skrivs kring hur förbundet ska skötas. Vid bildande av ett samordningsförbund ska en förbundsordning istället upprättas, som reglerar förbundets organisering och arbete. Förbundsordningen gäller tills vidare. Samordningsförbundets uppgifter består av att främja samverkan mellan förbundets aktörer, besluta om den finansiella samordningens mål och riktlinjer samt finansiera samordnade insatser inom rehabiliteringsområdet och besluta hur insatserna ska genomföras. I förbundets uppgifter ingår även att följa upp och utvärdera insatserna samt att redovisa budget och genomföra årsredovisningar.

Vad samordningsförbundet genomför för konkreta uppgifter kan enligt uppgift variera. Vid uppstarten av ett samordningsförbund kartläggs vilka pro-

⁵⁴ Det finns två ytterligare typer av samordningsförbund, den ena regleras i lagen (2003:1217) om fortsatt lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst i vissa fall (Socsam). De samordningsförbund som bildats innan 1 juli 2003 får fortsätta, men får inte kombineras med samordning inom rehabiliteringsområdet (Finsam). Den andra typen är frivillig samverkan mellan olika aktörer inom en kommun (Frisam) som nu permanenterats. Vilka aktörer och vilken verksamhet som ska bedrivas inom Frisam är inte reglerat, utan samordningen bedrivs genom friare former och lokala samordningar kräver inte heller regeringens godkännande. Samverkan genom Frisam regleras av bestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), Socialtjänstlagen 2001:453 (SoL), Hälso- och sjukvårdslagen 1982:763 (HSL).

⁵⁵ Prop. 2002/03:132, s. 1.

blem och behov som parterna ser finns i regionen. Utifrån det initieras sedan olika projekt i förbundet. Projekten och dess utformning är inget om regleras i förbundsordningen. 1 januari 2006 fanns 35 samordningsförbund i landet, ett halvår senare finns 41 samordningsförbund. Utvecklingen anses gå snabbt framåt, men än så länge bedriver samordningsförbunden inte så mycket verksamhet.

Samordningsförbundet får inte besluta i frågor som rör enskildas rättigheter eller förmåner. I 6 § står vidare att ett förbund inte heller får *”vidta åtgärder i övrigt som innefattar myndighetsutövning eller som avser tillhandahållande av tjänster avsedda för enskilda.”* De samverkande aktörerna har kvar ansvaret för insatser mot enskilda och respektive aktör beviljar insatser i enskilda fall.

Dagens Finsam består av en verkställande styrelse där varje medlem av förbundet ska vara representerad med minst en ledamot och en ersättare. 10 § i lagen reglerar styrelsens roll och den *”utövar beslutanderätten, förvaltningen och verkställigheten i samordningsförbundet.”* Enligt samma paragraf får styrelsen ge ledamot, ersättare i styrelsen eller tjänsteman befogenhet att besluta å förbundets vägnar. Befogenheten att fatta beslut gäller dock inte exempelvis övergripande mål samt frågor om verksamhetens kvalitet.

Styrelsen utses av respektive medlem och får endast vara personer som inom respektive medlemsaktör är ledamot eller vad gäller kommun och landsting, även ersättare i kommun- eller landstingsfullmäktige.

Samordningsförbundet klassas som en offentligträttslig person som innehar egen rättskapacitet. Det likställs i kommunallagen med kommunalförbund.

Överlåtelse av uppgifter

För att bilda ett samordningsförbund krävs enligt 3 § i lagen att Försäkringskassan, en länsarbetsnämnd och en kommun deltar som en part. Även landsting måste delta, med undantag för Gotland där kommunen har det ansvar som landstingen annars har. Dessa samordnande parter blir alla medlemmar av samordningsförbundet. Bildandet av samordningsförbund är frivilligt och den samordnade finansieringen ska ligga inom de deltagande aktörernas samlade ansvarsområde.

Enligt uppgift från Försäkringskassan kan en lagändring för samordningsförbund inom rehabiliteringsområdet komma att ske. Antalet parter skulle inte behöva vara minst fyra, utan färre. Vidare ser man på Försäkringskassan vissa brister i dagens lagstiftning. Det anses t.ex. problematiskt att man hänvisar till parternas egna lagstiftningar.

Samordningsförbundets gemensamma insatser ska finansieras med delar av de samordnade aktörernas resurser. Av 6 § lag (2003:1210) framgår att *”en samverkande part får som medlem i ett samordningsförbund överföra medel för finansiell samordning till förbundet”*.

Hur finansieringen ska delas upp mellan de samverkande aktörerna regleras i 5 §. Där står att *”Försäkringskassan skall bidra med hälften av medlen till den finansiella samordningen, landstinget med en fjärdedel samt den eller de kommuner som deltar med en fjärdedel. Om en kommun, som inte ingår i ett landstingsområde, deltar i finansiell samordning, skall den kommunen bidra med hälften av medlen.”*⁵⁶

Om flera kommuner är medlemmar av ett samordningsförbund ska de tillsammans ses som en part och deras respektive finansiella bidrag ska delas upp på ett sätt som de gemensamt kommer överens om.

Enligt 6 § får Försäkringskassan *”i den omfattning som regeringen beslutar, använda medel som är avsedda för att täcka kostnader för sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.”*

Ett samordningsförbunds beslut går att överklaga enligt 28 § i lagen. Där fastställs att *”ett samordningsförbunds beslut får, med motsvarande tillämpning av bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900) överklagas av den som är medlem i en kommun eller i ett landsting, som ingår i förbundet.”* Enligt 10 kapitlet kommunallagen är det myndighetsutövning som kan bli föremål för laglighetsprövning. Då samordningsförbundens uppgifter inte rör myndighetsutövning utan endast verkställande insatser, gäller laglighetsprövningen inte deras beslut utan enligt uppgift överklagas beslut som rör myndighetsutövning enligt procedurerna för respektive samverkansorgan.

Beslut av samordningsförbundet som allmän förvaltningsdomstol har upphävt eller förbjudit att det verkställs *”får överklagas av förbundet och av den som är medlem i en kommun eller ett landsting som är förbundsmedlem.”*

Förarbeten till regelverket

Signalerna till de aktörer som tidigare haft delansvar för rehabilitering har varit motstridiga och otydliga, Socialstyrelsens, Arbetsmarknadsverkets och socialadministrationens regleringsbrev har angivit motstridiga mål. Tydligare och gemensamma mål på övergripande nivå anses vara en förutsättning för att arbetet lokalt ska fungera tillfredställande. En bättre samordning anses av regeringen skapa större effektivitet inom rehabiliteringsområdet. Regeringen anser att *”det finns ett stort behov av att mer effektivt utnyttja*

⁵⁶ Den sista meningen i citatet syftar på Gotlands kommun.

samhällets samlade resurser för att bättre kunna tillgodose enskilda människors behov av olika stödåtgärder.” Förbättrad samordning förväntas leda till att enskilda inte hamnar mellan olika institutioner och slussas runt. Insatserna från försäkringskassan, arbetsförmedlingen, socialtjänsten och landstingets primärvård antas vidare bli mer långsiktiga och mer effektiva genom samarbete.⁵⁷

Problem med det tidigare delade ansvaret mellan olika organ påpekas även utifrån de enskildas perspektiv, och behovet av samordning lyfts fram som en möjlig lösning för att enskilda inte ska komma i kläm mellan alla inblandade aktörer. Med utgångspunkt i att samordning är viktigt och att insatserna bör effektiviseras anser riksdagen i sin tur att möjligheten för samordning ”*ska vara permanent och rikstäckande*”.⁵⁸

I förarbetena till lagen (2003:1210), är det liknande argument som framförs. Resursanvändningen antas komma att underlättas och effektiviteten öka vid samordning av verksamheter inom området. Det påpekas även att ”*nuvarande grundläggande principer om likabehandling av enskilda personer som huvudmännen har att iaktta för sin verksamhet är nämligen av så grundläggande betydelse att det inte kan komma ifråga att göra avsteg från dem vid införandet av en finansiell samordning.*” Därför menas att reglerna om likabehandling ska fortsätta att gälla för huvudmännen, även vid samordningsförbund.⁵⁹

Dock framhålls i propositionen att man vid vidare utformande av samordning inom rehabiliteringsområdet ska utgå från erfarenheterna från försöksverksamheterna Socsam och Finsam. Med bakgrund i detta föreslås att samordningsformen ska bli permanent men, i motsats till departementsskrivningen, att den *inte* ska bli rikstäckande. Framför allt anser regeringen att resursfördelningen inte skulle vara tillämpbar på ett rikstäckande plan. Ett system som på ett rättvist sätt beräknar ekonomiska resultat anses inte möjligt att uppföra. Att särskilja huruvida resultaten är ett utfall av finansiell samordning eller exempelvis demografiska och konjunkturella faktorer anses inte möjligt. Ett sådant system menas därför öka risken för ”*kostnadsövertalningar mellan de samverkande organen som inte beror på den finansiella samordningen.*”

Överlåtelse – former och omfattning

I samordningens uppgifter ingår som nämnts ovan att genomföra uppföljningar och utvärdera förbundets insatser. Försäkringskassan, AMS och Socialstyrelsen har hand om ett webbaserat uppföljningssystem för rehabiliteringsinsatser kallat System för uppföljning av samverkan inom rehabilite-

⁵⁷ Prop. 1996/97:63, *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m.*, beslut i bet. 1996/97:SfU12.

⁵⁸ Ds 2003:2, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*

⁵⁹ Prop. 2002/03:132, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*

ringsområdet (SUS). SUS kan alla samverkande parter använda och rapportera in uppgifter i löpande. SUS är den enda uppföljning som sker av samordningsförbundens insatser på aggregerad nivå. Uppföljning på individnivå ansvarar respektive part för.

Hur ett samordningsförbund kan upplösas regleras, enligt uppgift, i förbundsordningen. Ännu har inget samordningsförbund inom rehabiliteringsområdet lagts ner. Förutom de interna parterna i samordningsförbundet så tycks det endast vara riksdagen eller regeringen som genom ändrad lagstiftning kan upplösa eller ändra förbundets utformning.

Bilaga 14

Kommunalt utförande av statliga uppgifter – en problematisering av begrepp och ansvarsfrågor

1 Inledning

Undertecknad har fått i uppdrag av Statskontoret att utföra en rättslig studie av framför allt den situation då uppgifter överförs från en statlig myndighet till en eller flera kommuner. Studien är avsedd att fungera som ett underlag för de begreppsdiskussioner och förslag till modeller för överföring av uppgifter från stat till kommuner som ingår i Statskontorets uppdrag (dnr. 2006/95-5). Mer konkret syftar den särskilda studien till att:

1. problematisera begreppet delegation i ett juridiskt perspektiv,
2. beskriva i vilka dimensioner som begreppet delegation skiljer sig från de överföringar av uppgifter från stat till kommuner som beskrivs i Statskontorets fallstudier, samt att
3. utveckla begrepp för att beskriva de olika överföringar av uppgifter från stat till kommuner som Statskontorets fallstudier är exempel på.

Studiens fokus ska ligga på relationen mellan statliga myndigheter och kommuner. Statskontoret tillhandahåller textunderlag i form av fallstudier för följande verksamheter:

- tillsyn inom miljöområdet, enligt 26 kap. 3 § miljöbalken (1998:808) och 10 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken,
- livsmedelskontroll, enligt 15–17 §§ livsmedelslagen (2006:804), samt
- dispens från strandskydd, enligt 7 kap. 31 § miljöbalken (1998:808) och 12 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd.

Problematisering av delegationsbegreppet sker framför allt i avsnitt 2. Där diskuteras också hur man kan betrakta begreppet. Någon enhetlig definition av begreppet går knappast att göra. Diskussionen avslutas med ett försök till systematisering och uppstramning av begreppet delegation som synes användas i vitt skilda sammanhang och avse olika företeelser. Framförda synpunkter och tankar är tämligen öppna och kan självfallet ifrågasättas. Det är dock av värde att närmare granska begreppet delegation och, resa frågor och ifrågasätta.

Vidare kommer rapporten att behandla frågor om rättsligt ansvar för de utförda uppgifterna och skillnader beroende på vilken typ av juridisk person,

kommunalförbund eller liknande, som tar över uppgifter från staten. Frågorna om det rättsliga ansvaret behandlas primärt i avsnitt 3. Även det politiska ansvaret kommer att beröras där.

Framställningen avslutas i avsnitt 4 där slutsatser och synpunkter behandlas både avseende delegation och ansvarsfrågor. Dessa olika frågeställningar eller problemområden har tydliga beröringspunkter.

2 Delegation i ett rättsligt perspektiv

2.1 Inledning

Delegation är ett begrepp som används flitigt i både juridisk doktrin och i juridiska texter i övrigt, exempelvis förarbeten till lagstiftning. Att söka närma sig begreppet från ett mer akademiskt, problematiserande perspektiv är en vanskelig uppgift. Av rättskällorna framgår att begreppet har använts och fortfarande används på ett både mångtydigt och vagt sätt. Exempelvis innebär delegation enligt kommunalrätt, arbetsmiljölagsstiftning och regeringsformen tämligen skilda saker. Grundtanken, att det på något vis handlar om överföring av kompetens eller uppgift från ett organ eller individ till ett annat organ eller individ synes dock vara densamma. Den rättsliga kontexten skiljer sig åt vilket gör att delegation i skilda rättsliga sammanhang inte riktigt är samma sak.

Inom den offentliga rätten skiljer man mellan två typer av handlande, det rättsliga och det faktiska. Exempelvis brukar myndigheters verksamhet delas in på det sättet. När en lärare sätter ett betyg utgör det ett rättsligt handlande, ett beslut har fattats som får rättsverkningar. Beslutet utgör också myndighetsutövning mot enskild. Vidare är en läkares genomförande av en operation ett faktiskt handlande medan samme läkares beslut om vem som ska komma i åtnjutande av en operation ett rättsligt sådant. Det rättsliga och det faktiska handlandet är sammantaget i princip summan av myndigheters verksamhet.

Kompetensen att utföra det faktiska handlandet kan i många fall utan några rättsliga hinder flyttas från ett organ till ett annat. I vissa fall kan det dock vara föreskrivet att en viss uppgift, oavsett den rättsliga klassificeringen, ska utföras av visst organ.⁶⁰ Det är relativt vanligt inom den speciella förvaltningsrätten som riktar sig till kommunal sektor. Vidare kan inte myndighetsutövning, i princip utövande av offentlig makt, överflyttas mellan organ utan ett tydligt författningsstöd. Myndighetsutövning kan heller inte över-

⁶⁰ Så är fallet i många speciallagstiftningar avseende kommunernas åligganden, att vissa uppgifter skall utföras av kommunen.

föras till privat sektor utan stöd i en av riksdagen beslutad lag, enligt 11 kap. 6 § regeringsformen.

Distinktionen mellan rättsligt handlande och faktiskt sådant inom en myndighet är inte alltid lätt att upprätthålla. Exempelvis kan det diskuteras vad upprättande av remissvar, yttranden från en nämnd till fullmäktige och liknande saker ska klassificeras som. Det krävs viss rättslig kompetens att utföra sådant men exempelvis ett beslut från en nämnd att avge ett yttrande till fullmäktige med visst innehåll får knappast några rättsverkningar. Det finns således visst beslutsfattande som inte har rättsverkningar men som det behövs viss rättslig kompetens för att kunna utföra.

Låt vara att vissa rättsliga hinder ibland finns för överflyttande av uppgifter eller kompetens. Den offentliga rätten är dock inte på något vis främmande för tanken att uppgifter och kompetens kan överföras, både internt inom ett organ och externt mellan olika organ. I denna framställning är det begreppet delegation som är i fokus och delegation handlar just om överföring av något. Framställningen handlar bl.a. om vad som överförs genom delegation.

I offentligrättslig mening handlar delegation, som utgångspunkt, om överföring av rättslig kompetens. Vidare kan man säga att delegation handlar om fördelning av kompetens. Med kompetens avses här bl.a. förmåga att fatta beslut som får rättsverkningar, beslut som är bindande både för enskilda och offentliga organ. Det finns dock andra typer av beslut, som ovan berörts t.ex. vissa typer av yttranden, som kräver rättslig kompetens men som saknar självständiga rättsverkningar. Det är vanligt att privata aktörer är aktiva inom barnomsorg och äldreomsorg utan att vi därför behöver diskutera i termer av delegation. Det är det faktiska handlandet, själva verksamheten som flyttats från kommun till privat aktör. Det rättsliga handlandet, exempelvis att placera barn inom omsorgen genom beslutsfattande, ligger vanligen fortfarande kvar inom det offentliga organet, kommunen.⁶¹

Kompetensen att utföra faktiskt handlande kan enkelt överföras till privat sektor genom ett civilrättsligt avtal mellan kommun och företag eller rent av en fysisk person. Vidare är det svårt att tydligt dra gränsen mellan när ett offentligt organ överflyttar en verksamhet till en privat aktör och när det är fråga om köp av tjänster, alltså statlig eller kommunal entreprenad. Viss rättslig reglering finns när det är fråga om överföring av uppgift, men i princip saknas sådan reglering när det är entreprenadverksamhet. I princip finns endast den offentliga upphandlingsregleringen som bara reglerar upphandlingen av tjänst eller vara och avtalets ingående. Entreprenaden som sådan är vanligen oreglerad av offentligrättslig författning.

⁶¹ I själva verket hos den kommunala nämnden ansvarig för barnomsorg.

Med uttrycket ”att delegera något” avses vanligen i rättslig mening att överflytta viss kompetens från ett organ till ett annat. Se exempelvis i 6 kap. 33 § kommunallagen där det stadgas att en nämnd kan uppdra åt ett utskott, åt en ledamot av nämnden eller åt en anställd att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller grupp av ärenden. Inom kommunalrätten diskuterar man vanligen inte i termer av delegation av viss uppgift.

Denna överföring kan ske på två sätt, antingen genom ett beslut i ett särskilt fall eller genom föreskrivning i en författning. Inom kommunalrätten, när det handlar om intern kommunal kompetens, sker det genom ett beslut fattat av fullmäktige eller av en nämnd. Inom den konstitutionella rätten, normgivningsmakten, som regleras i 8 kap. regeringsformen (RF), är det fråga om delegering av kompetens att besluta om föreskrift av visst innehåll, t.ex. från riksdag till regering, genom stöd i föreskrift. Inom kommunalrätten är det fråga om överföring av rättslig kompetens att fatta beslut. Inom den konstitutionella rätten handlar det om överföring av kompetens att meddela en föreskrift, en generell norm.

I den statsvetenskapliga litteraturen används ibland delegation i samma betydelse som decentralisering. Det är väl i och för sig en bra beskrivning vad som de facto händer vid en delegation, nämligen att kompetens förflyttas och sprids. Det är dock mer av en bild av den situation som uppstått efter att delegation skett. Decentralisering kan dock ske på andra sätt än genom delegation av rättslig kompetens och därför är det svårt att sätta likhetstecken mellan decentralisering och delegation. Delegation kan sägas vara ett slags decentralisering. Det finns dock andra former av decentralisering, exempelvis utlokalisering av myndigheter. En annan form av decentralisering är självfallet att utöka det statliga finansiella stödet till lokal och regional verksamhet, d.v.s. kommuner och landsting. Decentralisering är inte ett begrepp som låter sig användas med någon framgång i rättsliga sammanhang.

För att ett organ ska ha möjlighet att delegera rättslig kompetens krävs att det finns ett rättsligt stöd för det. Organet ska ha vad som ibland benämns kompetenstilldelningskompetens.⁶²

Med delegation avses ofta att något rör sig i nedåtgående riktning. Staten kan delegera en uppgift till en kommun eller hela den kommunala sektorn. Motsatsen är dock svårare att tänka sig. Vidare är delegation något ensidigt. Den som innehar viss kompetens kan delegera den vidare, om författningsstöd finns. Det krävs dock inte att delegaten på något sätt godkänt att så sker. Vid delegation inom ett organ är detta tydligt. Då en nämnd delegerar uppgifter till en tjänsteman är det svårt att tänka sig att tjänstemannen kan hävda sin ovilja mot detta. Det kan naturligtvis hävdas bero på arbetsrättsliga orsaker, att arbetstagaren är skyldig att utföra den uppgift som arbets-

⁶² Höök, s. 72.

givaren begär. När det kommer till delegation från staten till kommun genom åligganden i föreskrift blir det ännu tydligare. Kommunerna är ju sällan tillfrågade om de vill ha en viss uppgift.⁶³ Skyldigheten för kommun att acceptera och att också utföra det som delegerats genom lagstiftning uppstår så snart föreskriften träder ikraft.

Man bör skilja på delegation av rättslig kompetens och överflyttande av viss uppgift. Att överflytta en viss uppgift kan innebära att både kompetens till faktiskt och rättslig handlande överförs. Tillsyn är ett tydligt exempel på verksamhet som rymmer båda aspekterna av handlande. I 3 kap. 16 § stadgas vidare att en kommun får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett privaträttsligt subjekt, ett aktiebolag exempelvis. Så är fallet inom den kommunala bostadssektorn, i de allra flesta kommuner sköts den genom kommunalägda aktiebolag. Med juridiskt språkbruk skulle detta inte benämnas delegation utan just överföring eller överlämnande av viss uppgift. Överflyttande eller överlämnande av viss uppgift är en större mängd som ibland kan innehålla ett överförande av rättslig kompetens, alltså delegation.

Den som delegerar viss befogenhet har den i så fall förlorat den befogenheten? Att den som delegerar i princip när som helst, genom ett beslut, kan återta delegation tycks tämligen klart. I sådana fall återgår situation till densamma som innan delegation. Men har exempelvis staten fortfarande beslutandekompetens trots att den delegerats till kommun. Alltså kan två organ samtidigt inneha samma kompetens? I äldre rätt synes svaret tveklöst vara nekande, i vart fall om vi går utanför lagstiftningsområdet.⁶⁴ Nyare kommunalrättslig doktrin menar dock att delegation har likheter med den civilrättsliga fullmakten och kompetensen finns då fortfarande kvar hos huvudmannen så länge inte den befullmäktigade fattat beslut i viss fråga, alltså använt sig av den delegerade befogenheten.⁶⁵ I dagsläget är nog detta synsätt överspelat. Det gängse synsättet idag är att den som delegerat viss kompetens har överfört den till någon annan och saknar därmed kompetens inom det området. Det finns dock inget som hindrar att delegationen återtas.⁶⁶ Det förhållandet blir särskilt tydligt då kompetens delegerats mellan två självständiga organ. Den svenska offentliga rätten synes inte acceptera ett system med överlappande eller rentav identiska kompetenser.⁶⁷

⁶³ Vi bortser här från att det finns möjlighet att påverka lagstiftningens utformning genom lobbying, remissförfarande m.m.

⁶⁴ Se t.ex. Sundberg Stadsförbundets tidskrift 1932, s. 224.

⁶⁵ Kaijser/Riberdahl "Kommunallagarna II" 1983, s. 242 f.

⁶⁶ Se t.ex. Höök, s. 85 f.

⁶⁷ Dock SOU 1993:27, del 2, s. 81 kommenteras det som nu är 7 kap. 31 § miljöbalken: *"Paragrafen innebär en saklig ändring vad gäller delegering av rätten att besluta i frågor om naturreservat, naturvårdsområde och naturminne. I dessa frågor behåller enligt gällande rätt länsstyrelsen sin kompetens vid sidan av kommunen, något som avviker från de allmänna principer som annars gäller för delegation. När bestämmelsen tillkom kritiserades den av lagrådet, som ansåg det vara svårt att överblicka de svårigheter som ett*

Det finns dock ett tydligt undantag från detta. Då riksdagen delegerar viss normgivningsmakt till exempelvis regeringen innebär det inte att riksdagen är förhindrad att stifta en lag inom det området. Riksdagen har fortfarande den makten. Det uppstår heller ingen konflikt mellan riksdagens stiftade lag och en eventuell förordning från regeringen. Förordningen får ge vika. Mer problematiskt blir det dock om t.ex. en statlig och en kommunal myndighet skulle ha överlappande kompetens att fatta beslut. Vilket beslut som skulle ha företräde före det andra skulle då vara oklart och därav kan också den svenska offentliga rättens ovilja att acceptera överlappande kompetenser förklaras. Vi saknar kollisionsnormer inom detta område.

2.2 Tre typfall av överföring mellan stat till kommun

Om vi ser till de tre typfall som här ska analyseras synes de likna varandra. I grova drag är det fråga om situationer då stat och kommun kan, i varierande grad överenskomma, om att den statliga myndigheten överlåter viss uppgift enligt lag till en eller flera kommuner.

Det första exemplet handlar om överlåtelse av uppgifter inom miljöområdet. Där kan en kommun, genom fullmäktige, framställa, alltså ett slags ansökningsförfarande, om att få överta vissa tillsynsobjekt enligt miljöbalken från den statliga tillsynsmyndigheten. I första hand handlar det om överföring av operativ tillsyn från stat till kommun. Operativ tillsyn handlar primärt om faktisk tillsyn. Det kan dock också vara fråga om att besluta om förelägganden m.m., alltså rättslig verksamhet. Överlåtelsen av uppgifter enligt miljöbalken handlar i den delen om överföring av uppgifter, som till viss del också är rättslig kompetens, alltså delegation. Återtagande av uppgift kan ske genom länsstyrelsens beslut och ett sådant beslut kan tas då exempelvis en kommun inte uppfyller de organisatoriska krav som följer av kommunallagen, framför allt det s.k. nämndjävet som stadgas i 3 kap 5 §.

Det andra exemplet handlar om överlåtelse av uppgift enligt livsmedelslagen. Även inom livsmedelsområdet handlar det om överföring av tillsyn avseende vissa tillsynsobjekt, från statlig myndighet, Livsmedelsverket, till kommun. Tillsynsansvaret för en viss bestämd verksamhet kan, enligt regleringen, överföras från stat till kommun. Sådan överföring ska ske genom samförstånd mellan Livsmedelsverket och den aktuella kommunen. Det liknar ovanstående exempel om överföring enligt miljöbalken även om det synes vara ett ansökningsförfarande, och överföring enligt livsmedelslagen ett slags samförståndsdiskussion, Livsmedelslagen. Återtagande av uppgift kan ske genom beslut av Livsmedelsverket. Sådant återtagande kan ske då

sådant "dubbelkommando" kunde medföra (prop. 1985/86:90, s. 366 f). Utredningen har inte funnit några bärande skäl för att i dessa frågor behålla en ordning som avviker från gängse principer".

kommunen har misskött tillsynen eller att dess tillsyn skulle bedömas som riskfylld av hälsoskäl.

Det tredje exemplet handlar om överföring av uppgifter inom strandskydd och vattenskyddsområden, regleras i miljöbalken. Länsstyrelsen har det primära ansvaret för att hantera strandskyddsfrågor. De närmare bestämmelserna om länsstyrelsens befogenheter finns i förordningen om områdeskydd. Länsstyrelsen får enligt 11 § meddela förordnanden och föreskrifter enligt 7 kap. 14–17 §§ miljöbalken. Enligt 12 § får länsstyrelsen förordna att en kommun istället ska ha befogenheten att meddela dispens från strandskyddsbestämmelserna. Länsstyrelsen och kommunen delar på ansvaret att förklara mark- och vattenområden som vattenskyddsområden. En länsstyrelse får överlåta åt den eller de kommunala nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet att på ansökan av den som berörs av ett beslut enligt första stycket som gäller föreskrifter om inskränkningar i enskildas förfoganderätt över fastigheter inom vissa områden medge undantag från beslutet. Dispensrätten från vissa föreskrifter kan således överföras till kommun från länsstyrelsen, den statliga myndigheten. Det skall ske genom samråd men det är inte på något vis formaliserat. Möjligheten att återta dispensrätten är inte reglerad men utgångspunkten bör vara att den myndighet som delegerat viss befogenhet, länsstyrelsen, också kan besluta om att återta den från kommunen. Under vilka förutsättningar som ett återtagande skall ske anges inte i regleringen.

2.3 Slutsatser avseende delegation

Delegation är ett problematiskt begrepp som är både mångtydigt och vagt. Begreppet används i skilda rättsliga sammanhang. Inom den offentliga rätten synes dock delegation innebära ett beslut om överföring av rättslig kompetens. I de specialregleringar som ovan beskrivits har det varit fråga om överföring av vissa uppgifter. Inte sällan kan sådan överföring innefatta överföring av rättslig kompetens, alltså delegation. Ett försök att renodla terminologin är att förbehålla begreppet delegation med dess betydelser till situationer då beslut fattats att överföra viss rättslig kompetens från ett organ till ett annat eller inom ett organ. Överföring av uppgift är då den större mängden som ibland även innefattar delegation men omfattar en del mer än så.

Överföring av tillsyn för vissa objekt enligt en viss reglering bör då benämnas som överföring av viss uppgift från staten till en kommun. Att överföra kompetens att besluta om dispenser enligt en viss reglering är dock ett tydligt exempel på delegation. Inget utöver själva den rättsliga beslutanderätten har överförts.

Atypiskt för de ovan beskrivna situationerna är att överföringen av uppgifter skall ske på ansökan eller genom samförstånd. Delegation är i normalfallet

ensidig och genomförs vanligen utan att delegaten är tillfrågad eller skall ge sitt godkännande. Detta är också ett faktum som gör att delegationsbegreppet inte riktigt passar in på de ovan beskrivna överföringarna.

Att den statliga myndighet som överför uppgifterna till kommunen har kompetens att upphäva överföringen och återta uppgiften är dock något som liknar en delegationssituation. Vidare är det också så att den statliga myndigheten saknar rättslig kompetens inom det område som uppgiftsöverföringen täcker. Det gör att överföringen åtminstone i de delarna liknar delegation. Så det är naturligtvis inte fel att benämna dessa situationer som delegation.

Ett försök att renodla terminologin är att försöka förbehålla den rena kompetensöverföringen för begreppet delegation, det stämmer relativt väl med många rättsområden, och benämna den större överföringen, exempelvis då tillsynsuppgift överförs, för överföring eller överlämnande av uppgift.

I avsnitt 4 kommer dessa tankar att vidareutvecklas.

3 Ansvarsfrågor

3.1 Inledning

Att diskutera ansvarsfrågor i kontexten delegation och överförande av uppgifter är ingen okomplicerad sak. Problematiken är mångfacetterad och de rättsliga frågorna har inte sällan oklara eller uteblivna svar.

Den enkla och tämligen rimliga utgångspunkten i svensk rätt är att den som har skyldighet att utföra viss uppgift också bär det rättsliga ansvaret för att uppgiften utförs på ett korrekt och icke skadligt sätt samt att uppgiften överhuvudtaget utförs. Det gäller oavsett om skyldigheten åligger en enskild tjänsteman, en nämnd, en förvaltningsmyndighet eller en juridisk person.⁶⁸

Det ansvar som här åsyftas är primärt det rättsliga ansvaret vilket bl.a. följer av brottsbalken, skadeståndsrätten och speciallagstiftning inom de mest skilda områden. Det politiska ansvaret för viss åtgärd eller verksamhet kommer att kort beröras avslutningsvis. Politiskt ansvar är i många avseenden en mycket svårfångad företeelse och det är inte sällan oklart vad som faktiskt avses.

När det skadeståndsrättsliga ansvaret, för exempelvis felaktig myndighetsutövning eller felaktig information enligt 3 kap. 2 och 3 §§ skadestånds-

⁶⁸ Staten är en juridisk person vilken omfattar ett otal myndigheter, institutioner m.m. Varje kommun är en egen juridisk person.

lagen (SFS 1972:207) är i fokus är det den juridiska personen, t.ex. staten eller kommunen, som är aktuell. Det är staten eller kommunen som sådan som blir skadeståndsskyldig. När det blir en fråga om straffansvar, t.ex. enligt 20 kap. 1 § brottsbalken, tjänstefel, är det en eller flera individer som skall identifieras, vilket gör denna sak mer komplicerad. Det är således inte alltid självklart vad som avses med ett rättsligt ansvar för viss åtgärd, beslut eller underlåtenhet. Till det kan läggas det arbetsrättsliga ansvaret för individer, arbetstagare gentemot arbetsgivaren, som följer av lag (SFS 1994:260) om offentlig anställning, som primärt omfattar statliga arbetstagare och liknande reglering som följer av kollektivavtal för kommunala arbetstagare.

Ett sätt att närma sig problemet är att söka ge en bild av hur de rättsliga frågorna hanteras vid delegation inom ett organ. Viss diskussion har där förts i rättsliga sammanhang och det finns även viss rättspraxis. Följande översikt av problematiken, i förhållandet mellan förtroendevalda och tjänstemän inom en kommun, ger en bakgrund för den fortsatta diskussionen och indikationer på hur man bör penetrera dessa frågor.

3.2 Ansvar inom kommunen som organisation

Rent rättsligt är en kommun uppbyggd så att det rättsliga ansvaret för verksamheten vilar på de förtroendevalda i nämnderna. De anställda existerar i princip inte i den svenska kommunalrätten. I praktiken är det naturligtvis så att för att verksamheten skall kunna fungera delegeras ett otal skilda kompetenser ned till tjänstemannanivån. Därmed uppkommer också frågan om det rättsliga ansvaret för visst beslut eller kanske underlåtenhet. Skall ansvaret ligga hos de förtroendevalda eller på tjänstemannanivån?

Diskussionen tar sin utgångspunkt i den problematik som uppkommer då något rättsvidrigt inträffat i kommunal verksamhet och någon skall ställas till ansvar därför. Problematiken beskrivs ofta utifrån perspektivet ansvarsfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän. Två rättsfall belyser detta problem och de har också kommenterats i doktrinen.⁶⁹ Det första rättsfallet, NJA 1987 s 426, gäller fråga om brott mot datalagen och det andra, NJA 1995 s 204, brott mot miljöskadelagen. Båda fallen handlar ytterst om på vilken beslutsnivå det straffrättsliga ansvaret ska placeras.

I *NJA 1987 s 426* stod en förtroendevald, valnämndens ordförande, åtalad för brott mot datalagen.⁷⁰ Valnämnden hade beslutat att genomföra en identifiering av de invandrare i kommunen som inte utnyttjat sin kommunala rösträtt. Det skulle göras med hjälp av röstlängd och befolkningsregister som jämfördes med varandra. Slutprodukten blev ett

⁶⁹Se Warnling-Nerep, s. 468-471, Paulsson m.fl. 1997, s. 163 f och Björkman/Riberdahl, s. 139-141.

⁷⁰SFS 1973:289.

register över vissa invandrare i kommunen. Undersökningen ledde således till att ett personregister upprättades och sådana register är tillståndspliktiga. Inget tillstånd fanns dock och valnämnden var registeransvarig i datalagens mening. Det låg inom valnämndens ansvarsområde att tillse att tillstånd inhämtades. Frågan är vem eller vilka underlåtenheten att inhämta tillstånd ska läggas till last: De förtroendevalda i nämnden eller tjänstemännen. HD inleder sitt resonemang med att konstatera att kommunallagstiftningen saknar regler om ansvarsfördelning mellan kommunala nämnder och styrelser å ena sidan och kommunala tjänstemän å andra sidan vid lagöverträdelser som begås i den kommunala verksamheten. Däremot finns regler om placering av ansvar i liknande situationer vad gäller privata företag, s.k. företagaransvar. Dessa regler bör enligt HD ha viss betydelse också inom den kommunala sektorn. Avgörande är på vilken nivå *initiativet* till registrets inrättande togs. I det här fallet var tjänstemännen initiativtagarna. Nämnden hade önskat lösa ett visst problem, nämligen att få vetskap om dessa utländska medborgare. Tjänstemännen löste problemet genom att inrätta ett personregister. HD konstaterar "*att initiativet till ADB-behandling togs på tjänstemannanivå*" och menar då att nämndens ansvar då blir beroende av om nämndens ledamöter haft rätt att utgå från att nödvändigt tillstånd införskaffats av tjänstemännen. Det hela utmynnar då i en bedömning av huruvida den kompetens och resurser som nämndens tjänstemän förfogar över gjort att nämnden kunnat utgå från detta. I fallet friades nämndens ordförande. HD menade att tjänstemännens särskilda kompetens var tillräcklig för att nämnden skulle undgå ansvar.

Domen innebär att en viktig faktor vid ansvarets placering är *initiativet*. Hade utgången blivit en annan om nämnden föreslagit att ett register skulle upprättas för att vissa uppgifter skulle erhållas? Initiativet till den brottsliga gärningen hade då varit nämndens och då borde också den varit ansvarig för att erforderligt tillstånd inhämtades. Tjänstemännens kompetens blir i så fall ointressant. Slutsatsen är att nämndens ansvar ökar då den engagerar sig i tjänstemännens arbetsuppgifter. Man kan tänka sig fall då nämnden "tar över" tjänstemännens uppgifter i en särskild fråga och med detta följer även det straffrättsliga ansvaret.

För att ytterligare belysa problemet finns ett fall från 1995.

NJA 1995 s 204, behandlar en ordförande i en kommunal teknisk nämnd, Evert K, och hans ansvar för verksamhet vid kommunens reningsverk. Bakgrunden var att nämnden hade beslutat om att viss försöksverksamhet skulle bedrivas vid kommunens avloppsreningsverk. En ny teknik för att rena avloppsvattnet skulle användas i syfte att öka miljövänligheten i verksamheten. De gränsvärden för utsläpp av fosfor som var satta överskreds dock i försöksverksamheten och fråga om ansvar enligt miljöskyddslagen uppstod. Den förtroendevalde Evert K åtalades och fråga

uppstod om det var han i egenskap av ordförande i tekniska nämnden som var ansvarig för brottet. Evert K invände och hävdade att han i egenskap av kommunpolitiker inte kunde göras ansvarig för utsläppen. Övervakningen av försöksverksamheten var en ren verkställighetsfråga enligt Evert K och ansvaret låg därför på tjänstemannanivå. HD påpekade emellertid att nämnden har det yttersta ansvaret för verksamheten och att det inte utan vidare går att överflytta detta ansvar på tjänstemännen. HD pekade dessutom på en särskild klausul i kontraktet mellan kommun och försöksverksamhetens entreprenör där det stadgades att kommunen hade rätt att säga upp avtalet om tillåtna gränsvärden överskreds. Rätten menade därför att nämnden till viss del förutsett problem med utsläppen och borde ha ägnat detta särskild uppmärksamhet. Det fanns särskild anledning för nämnden, i sin tillsynsfunktion, att särskilt övervaka att gränsvärdena iakttogs.

I 1995 års rättsfall hävdar HD att det tidigare avgörandet, från 1987, kan sägas spegla en övergripande princip om ansvarsfördelningen mellan en kommuns förtroendevalda och dess anställda. De förtroendevalda i nämnden ska kunna utgå från att de anställda fullgör sina åligganden. Detta gäller dock endast i normalfallet. Om nämnden får indikationer eller om omständigheterna är onormala går ansvaret över från tjänstemän till förtroendevalda i nämnden. Det finns således möjligheter att från tjänstemannanivå övervältra ansvaret för viss verksamhet till nämnden. Det torde i princip räcka med att nämndens uppmärksamhet fästes på det specifika problemet eller problemområdet. I 1995 års fall var tjänstemännen kritiska till projektet som trots detta genomfördes. Projektet gick utanför den ordinarie verksamheten och beslut om dess genomförande fattades på nämndnivå. Det är sammantaget sådana särskilda omständigheter som gör att det straffrättsliga ansvaret flyttas upp från tjänstemän till förtroendevalda.

Utgången i det senare fallet är logisk med tanke på 1987 års dom. Initiativet till försöksverksamheten togs av nämnden. Tjänstemännen var kritiska till verksamheten. Nämnden beslutade trots det att starta verksamheten. Nämndens aktivitet medförde att det straffrättsliga ansvaret placerades där. Tjänstemännens kompetens att genomföra och övervaka verksamheten var inte av särskilt intresse för domstolen. Den rimliga slutsatsen av rättsfallen är att nämndens aktivitet och initiativ är i första hand avgörande för placeringen av det straffrättsliga ansvaret.⁷¹ Den faktiska kompetensen är endast av sekundärt intresse.

⁷¹Den åtalade i 1995 års fall, nämndens ordförande, invände att tillsynen över försöksverksamheten var en ren verkställighetsfråga och därmed en angelägenhet för tjänstemännen. HD underkände detta och påpekade att nämnden har det yttersta ansvaret för verksamheten. Domen är i enlighet med KL där det stadgas i 6:7 att nämnderna ska utöva tillsyn bl.a. över verksamhetens laglighet.

HD påpekar i 1995 års dom två viktiga förutsättningar avseende kommunal organisation: Den första är att nämnden har rätt att utgå från tjänstemännens förmåga att hantera den normala verksamheten och sköta sina åligganden. Den andra är att nämnden har det yttersta ansvaret för verksamheten. Dessa förutsättningar är uppenbart motstridiga och fördelningen av det straffrättsliga ansvaret inom kommunal organisation kan därför inte sägas vara helt klarlagd.⁷²

Hur förhåller sig då företagaransvaret till dessa båda rättsfall? Att domstolen använder principen är tydligt. I 1987 års fall konstaterar HD att tjänstemannanivån både besitter tillräcklig kompetens och resurser och bl.a. därför ligger det straffrättsliga ansvaret på den nivån. Fokuseringen kring initiativet till den aktuella åtgärden är naturlig. Även om en straffrättsligt relevant delegering föreligger kan ansvaret brytas igenom. Om de förtroendevalda, som i 1995 års fall, till viss del övertar tjänstemännens sysslor övergår också ansvaret till nämndnivån. Även det faktum att tjänstemännen motsatte sig försöksverksamheten är här av betydelse. De särskilda omständigheterna i 1995 års fall innebar även att nämndens tillsynsplikt utökades då projektet var extraordinärt. Huruvida det straffrättsliga ansvaret lades på nämndnivå p.g.a. utökad tillsynsplikt eller ordförandens aktivitet är oklart och i sammanhanget inte av särskilt intresse. Fallen visar emellertid att HD på ett konsekvent sätt använt principen om företagaransvaret inom den kommunala organisationen.

Domstolen betonar i 1987 års fall att företagaransvaret endast är att betrakta som en utgångspunkt och att de särskilda förhållanden som råder i kommunen bör beaktas. Bl.a. påpekar HD att möjligheten att delegera i kommunalrättsliga sammanhang torde vara mindre än i privaträttsliga. I 6:34 KL anges de olika ärendetyper där delegationsförbud råder bl.a. myndighetsutövningsärenden av principiell beskaffenhet eller av större vikt samt ärenden som avser verksamhetens mål m.m. Motsvarande delegationsförbud saknas av naturliga skäl inom privaträttsligt reglerade företag. HD verkar vara av den uppfattningen att möjligheten att delegera är mindre i en kommun än i ett företag. Konsekvensen av det är bl.a. att KL:s regler om delegation till viss del är relevanta vid en straffrättslig bedömning. Om delegationen inte är kommunalrättsligt tillåten är det inte heller det i straffrättslig bemärkelse. Endast då en tillåten delegation enligt KL föreligger, finns det anledning att gå in på en bedömning enligt principen om företagaransvar.

De fyra kriterierna för företagaransvaret går att tillämpa i kommunala sammanhang. *Behov* föreligger vanligen i den kommunala organisationen. En kommun bygger på systemet att nämnden har en tjänstemannanivå till sitt förfogande bl.a. för att utgöra extra arbetsresurs men även att bistå med

⁷²Se Björkman/Riberdahl s. 140 där det sägs beträffande 1995 års fall att det ger "föga vägledning för framtiden".

särskild kompetens som saknas hos de förtroendevalda lekmännen. Behovet av delegation föreligger därför i normalfallet i kommunala sammanhang. *Självständigheten* är något problematisk. Det krävs bl.a. viss självständig beslutanderätt. För att kravet ska anses uppfyllt torde nämnden vara tvungen att delegera vissa beslutsbefogenheter till tjänstemannanivå. Att enbart fungera som rådgivare eller bereda ärenden är inte tillräckligt självständigt. *Kompetens* innebär bl.a. tillräckliga resurser och sakkunskaper. Att tjänstemännen besitter detta åligger nämnden att tillse. Det innebär exempelvis att ekonomiska nedskärningar ytterst kan påverka den kommunala nämndens straffansvar. *Tydlighet* slutligen innebär bl.a. att det ska vara tydligt vem delegaten är och vad delegationen innebär. Uppfyllande av dessa fyra krav innebär att en i straffrättsligt relevant delegation av arbetsuppgifter föreligger. Sedan kan särskilda omständigheter tillkomma som innebär att delegationen genombryts och ansvaret går tillbaka till nämnden. *Utökad tillsynsplikt* kan föreligga då exempelvis tjänstemännen påpekat att problem uppstått i verksamheten eller att bristande kompetens eller resursbrist föreligger. *Extraordinär aktivitet* från nämndens sida är t.ex. då tjänstemannanivån förbigås eller då nämnden utdelar rena order till tjänsteman att förfara på ett särskilt sätt eller fatta visst beslut. Nämnden får då också ta det fulla ansvaret för åtgärderna.

Det går att ha synpunkter på HD:s metod vid lösande av ansvarfördelningsproblemet. Domstolens utgångspunkt i resonemanget i 1987 års fall är att det saknas kommunalrättsliga principer angående ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän. Därför så *”ter det sig naturligt att de principer för företagaransvar som utbildats i rättspraxis för det privata näringslivet får tjäna åtminstone som en utgångspunkt också på den kommunala sektorn”*.⁷³ I brist på kommunalrättsliga principer använder HD principen om förtagaransvaret hämtat från ett annat rättsområde. Frågan är om inte KL trots allt innehåller vissa regler om ansvarsfördelning inom den kommunala organisationen. Utgångspunkten i KL är att kommunen leds och styrs av förtroendevalda. Reglering av tjänstemännens ställning är mycket sparsam. Tjänstemännen torde, i KL:s mening, vara att uppfatta som de förtroendevaldas verktyg för att verkställa beslut och bedriva verksamhet. Detta implicerar att, vid en straffrättslig bedömning, ansvaret i första hand ska läggas på de förtroendevalda. Ett argument mot resonemanget är emellertid att de förtroendevalda är lekmän och saknar därmed ofta relevant fackkunskap.

Tjänstemännen utgör fonden av sådan kunskap och skulle därvidlag kunna fungera som en skyddsmekanism mot olagligheter i verksamheten. Den juridiska sakkunskapen torde i första hand stå att finna på tjänstemannanivån.

⁷³ NJA 1987 s 426, s 448 i domen. Se också Paulsson m.fl. 1997, s. 163, där domen kommenteras. Författarna hävdar att skillnaden mellan privaträtt och kommunalrätt är för stor vad gäller uppgiftsfördelning mellan förtroendevalda och anställda för att analogier mellan dessa rättsområden ska kunna göras generellt.

Detta skulle i sin tur kunna innebära att ansvaret i första hand åligger tjänstemännen.

Dessa två utgångspunkter, de förtroendevaldas beslutandemakt och tjänstemännens fackkunskap, vilka kan sägas vara karaktäristiska för en lekmanförvaltning, är ur ansvarsfördelningssynpunkt svårförenliga.⁷⁴ Det är nödvändigt att föra in fler aspekter på problemet vilket innebär att det slutligen blir en in casu bedömning där de förtroendevaldas och tjänstemännens beteende, insikter m.m. tas i beaktande. En viktig detalj att notera är emellertid att de förtroendevalda, enligt KL, har stor frihet att organisera verksamheten. Exempelvis är utrymmet för delegation omfattande.⁷⁵ De förtroendevaldas har således möjlighet att välja i vilken omfattning verksamhet och beslutsbefogenheter ska delegeras till tjänstemannanivån.

Denna diskussion har framför allt berört förhållandet mellan tjänstemannanivå och de förtroendevalda i kommun eller landsting. Resonemanget är dock analogt när det gäller ansvarsplacering inom andra organisationer, exempelvis statliga myndigheter. Detsamma gäller hur ansvaret ska fördelas, eller var det ska placeras, inom tjänstemannanivån i en kommun eller ett landsting.

Denna rättsliga bakgrund kan svårligen överföras till den här undersökta situationen då uppgift eller kompetens överförs från stat till kommun. Emellertid kan den ge viss ledning av hur man kan problematisera situationerna. Att direkt tillämpa dessa resonemang kan dock leda helt fel och resultatet blir sannolikt felaktigt.

3.3 Ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala nivån

Den svenska rättsstaten och välfärdsstaten bygger i stor utsträckning på en uppgiftsfördelning mellan staten och de lokala organen, kommunerna, och regionala organen, landstingen. Fördelningen sker vanligen genom normgivning men kan även ske på annat sätt. Den konstitutionella utgångspunkten, i princip, är att riksdagen har all rättslig kompetens och att denna sedan överförs ut till de olika delarna i samhällskroppen.

Som tidigare påpekats är utgångspunkten i det svenska rättssystemet att det organ eller person som via föreskrift eller beslut utpekas som den som skall utföra viss uppgift eller ha viss rättslig kompetens också det rättsliga ansva-

⁷⁴ Detta liknar HD:s resonemang i 1995 års fall där nämndens ansvar för verksamheten samt tjänstemännens ansvar för den ”normala verksamheten” påpekats. Se referat ovan.

⁷⁵ Begränsningarna i 6:34 KL rör endast särskilda specifika ärendetyper. Notera att ärenden som rör myndighetsutövning kan delegeras om de inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Rutinärenden kan således delegeras.

ret därför. Om kommunerna då exempelvis åläggs ett ansvar inom socialtjänsten, genom föreskrift, faller också det rättsliga ansvaret tillbaka på kommunen, sannolikt på förtroendevalda eller tjänstemän ansvariga för just det fall eller område där det falerat. Här är det i rättslig mening tämligen odiskutabelt. Att exempelvis från en kommun söka hävda bristande resurser eller avsaknad av sakkompetens torde vara tämligen lönlöst.⁷⁶ I så måtto är den svenska offentliga rätten tydlig och enkel. Kommunerna skall i första hand fullgöra sina skyldigheter och åligganden som följer av speciallagstiftning. Finns det sedan resurser över så kan dessa läggas inom det fakultativa området, exempelvis kultur och idrott.

Se dock i nästa avsnitt om det politiska ansvaret för uppgifter som en kommun hävdar att man inte kan utföra.

3.4 Ansvarsfrågan då uppgift ålagts av EU

En komplikation i sammanhanget är då uppgifter åläggs staten Sverige i egenskap av medlem av EG/EU. De skyldigheter som då uppstår för staten, att svara för inför unionen och dess institutioner samt andra medlemsstater påverkas inte av att en eventuell sådan skyldighet att utföra viss uppgift överförs från stat till kommun. Sveriges skyldighet och ansvar i egenskap av medlemsstat kan inte överflyttas till en svensk kommun. Det är fortfarande staten som får stå till svars inför exempelvis kommissionen. Till skillnad från det nationella rättssystemet kan alltså inte staten överföra ansvaret inför EU till den svenska kommunala nivån utan ansvaret kvarstannar oavsett hur saken organiseras i den svenska samhällsorganisationen.

Det kan liknas vid en situation då en enskild eller ett företag får ett uppdrag att utföra en viss uppgift. Underentreprenörer anlitas men huvudentreprenören är självfallet ansvarig inför uppdragsgivaren att uppgiften och uppdraget fullgörs. Kommunerna kan från ett EU-perspektiv ses som underentreprenörer för staten Sverige. Huvudentreprenören, medlemsstaten Sverige, är då alltid ansvarig inför uppdragsgivaren EU. Problemet med liknelsen är att det saknas möjligheter för huvudentreprenören Sverige att utkräva ansvar från underentreprenörerna, de svenska kommunerna. Det är dessutom så att de svenska kommunerna är mycket svåra att styra. Tvärtom är det så att den konstitutionella kontexten sätter upp ett mycket starkt kommunalt självstyre och självständighetsprincipen, som innebär att i det enskilda fallet är det svårt att påverka en kommun. Detta sammantaget gör att statens möjligheter till styrning är mycket begränsade.

Då en uppgift överförs från stat till kommun och uppgiften är ålagd av EU kvarstannar ansvaret för dess fullgörande inför unionen hos staten. En helt

⁷⁶ Det kan dock vara av högsta relevans om uppgiften överförs *inom* en kommun, se avsnitt 3.2.

annan sak är att ansvaret inför enskilda medborgare eller inför det nationella rättssystemet överförs från stat till kommun, alltså medföljer uppgiften. Det innebär att hos kommunen återfinns det skadeståndsrättsliga och det straffrättsliga ansvaret.

I termer av politiskt ansvar är det dock inte så enkelt. Om den kommunala nivån, eller enskilda kommuner, signalerar att en viss uppgift helt enkelt inte kan fullgöras, exempelvis p.g.a. bristande resurser eller sakkompetens borde det politiska ansvaret falla tillbaka på den statliga nivån, oavsett om vi pratar om riksdagen eller en statlig myndighet. Enskilda eller grupper av medborgare uppfattar sannolikt saken så att staten är den som ansvarig.⁷⁷

3.5 Relevansen av mottagarens rättsliga form

En av denna framställnings frågor att beakta är om den rättsliga formen för mottagaren av viss uppgift har relevans för ansvarsproblematiken. Blir det någon skillnad om uppgift eller viss kompetens överförs från staten till en kommun eller till exempelvis ett kommunalförbund? Svaret på den frågan är nekande. Ett kommunalförbund är en egen offentligrättslig juridisk person och ansvar kan således utkrävas av denna. En enskild kan exempelvis anföra en skadeståndstalan mot kommunalförbundet i samma ordning som mot en ansvarig kommun. Den rättsliga formen på mottagaren torde därför sakna betydelse.

4 Avslutande slutsatser

Studien som genomförs av Statskontoret avser situationer då vissa uppgifter överförs från stat till kommun. De frågor eller problemområden som utkristalliserats är framför allt frågan om delegation som begrepp och de ansvarsfrågor som uppstår då uppgifter överförs från stat till kommun. Förändras ansvarsbilden och vilket organ har det rättsliga ansvaret för viss uppgift?

Det första problemområdet rör delegation som begrepp. Staten överför olika uppgifter, kompetenser till den kommunala sektorn. Hur skall detta beskrivas i termer av delegation?

En väsentlig fråga är vad som kännetecknar delegation i svensk offentlig rätt. Följande punkter fångar in begreppet relativt väl.

- Delegation handlar om överföring av rättslig kompetens, inom ett organ eller mellan två, eller flera, organ.

⁷⁷ Det beror dock på nivån av information m.m. som når ut till medborgarna. Som tidigare påpekats är det politiska ansvaret och konsekvenser därav mycket svårångade.

- Delegation är ensidig, den som delegerar fattar ett beslut om delegation och då är det ett rättsligt faktum.
- Delegation innebär att kompetensen förflyttats och det organ som delegerar saknar då rättslig kompetens inom det delegerade området.⁷⁸
- Delegation kan i princip när som helst återtas genom beslut eller författningsändring.
- Kompetensen att delegera kräver stöd i författning.

Det är viktigt att komma ihåg att det i svensk rättslig litteratur inte finns en enhetlig definition av delegationsbegreppet. "Delegation" används i skilda sammanhang på olika sätt och i olika betydelser. I den offentlighetsrättsliga litteraturen finns följande konstaterande. "Slutsatsen av denna genomgång blir alltså att det inte går att uppställa någon generell definition av begreppet delegation inom den svenska förvaltningen utan att förhållandena växlar mellan rättsområdena."⁷⁹ Detta är ett konstaterande som äger sin riktighet. Det är i princip omöjligt att finna en definition av begreppet som inte kan ifrågasättas från ett eller annat perspektiv.

Om man tillämpar dessa punkter på de fall som Statskontoret särskilt studerar finns vissa skillnader. Det synes som att det i Statskontorets exempel är överföring av något mer än rättslig kompetens. Då exempelvis tillsyn över ett visst sakområde överförs kanske det är rimligare att beteckna det som ett slags överföring av uppgift, där viss delegation kan ingå.

Vad avser det rättsliga ansvaret är utgångspunkten i svensk offentlig rätt att den som utför uppgiften också innehar det rättsliga ansvaret därför. Emellertid är det aldrig så enkelt. Ifråga om intern kompetensfördelning finns en rad olika faktorer som skall beaktas innan frågan om ansvar kan slutgiltigt lösas.

Behov, självständighet, kompetens och tydligt är de fyra viktigaste faktorerna som skall beaktas när uppgifter överflyttas nedåt i en organisation. Brister det i någon del kan ansvaret kvarstanna i den övre nivån trots att utförande flyttas ned. Liknande tankegångar kan användas när vi diskuterar överföringen från stat till kommun. Emellertid är sannolikt rättsläget så att då en uppgift överförs från stat till kommun återfinns det rättsliga ansvaret för uppgiften och dess utförande hos kommunen. Vad avser det politiska ansvaret kan det dock diskuteras om detta inte kan påverkas av någon av

⁷⁸ Detta bör dock modifieras i normgivningssammanhang där riksdagen alltid bibehåller sin suveräna makt att lagstifta i olika frågor. Den kompetensen kvarstannar alltid hos riksdagen.

⁷⁹ Höök, s. 86.

dessa fyra faktorer. Det politiska ansvaret är dock en problematisk fråga och inte sällan är det oklart vad som avses.

Analogt med att det rättsliga ansvaret överflyttas helt från stat till kommun är också att staten är avskuren från kompetens inom det området så länge överflyttandet inte återkallats genom ett beslut. Vad avser skillnader i rättsverkningar mellan om staten eller en kommun fattar beslut i en identisk fråga finns inga alls. Så länge behörigt organ fattar ett beslut inträder samma rättsverkningar. Det behöriga organet kan dock bytas ut genom delegation eller överföring av uppgifter.

Avslutningsvis kan sägas att delegation är ett problematiskt begrepp som självfallet kan renodlas och finsnickras. Viktigt är dock att hur finsnickrandet går till tydliggörs då innebörden kan för många vara skiftande. Ansvarsfrågan är möjligen enklare. I den svenska offentliga rätten återfinns det rättsliga ansvaret för viss uppgift hos det organ, stat eller kommun, som genom föreskrift eller beslut innehar kompetensen att utföra uppgiften. Självfallet kan det dock diskuteras framför allt i termer av politiskt ansvar. Dessutom bör tilläggas den särskilda dimension som uppstår då uppgifter åläggs statens Sverige, framför allt från EU-nivå, och dessa sedan överflyttas till den kommunala sektorn. Ansvar och delegation är frågor som förtjänar uppmärksamhet och diskussionen kring detta är väsentlig för alla involverade parter.

Litteraturlista

Björkman Ulla och Riberdahl Curt, *Det kommunala förtroendeuppdraget*, Stockholm 1997

Höök Johan, *Intern kommunal kompetensfördelning*, Uppsala 2000

Kaijser Fritz och Riberdahl Curt, *Kommunallagarna II*, Älvsjö 1983

Paulsson Ingvar, Riberdahl Curt, Westerling Per, *Kommunallagen – kommentarer och praxis*, 2 uppl. Stockholm 1997

Sundberg Halvar G.F., *Om överlåtande av beslutanderätt*, Svenska stadsförbundets Tidskrift, 1932 s. 220-224

Warnling-Nerep Wiveka, *Kommunernas lag och domstolstrots*, Stockholm 1995