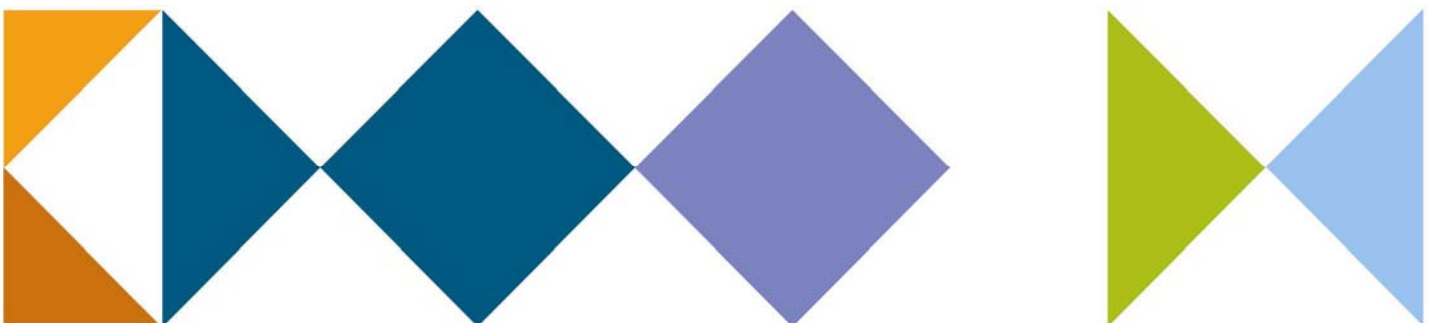




2006:12

Flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner





MISSIV

DATUM
2006-11-20
ERT DATUM
2006-04-12

DIARIENR
2006/95-5
ER BETECKNING
Fi2006/1575

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag om kommunalt utförande av statliga uppgifter

Regeringen gav den 12 april 2006 Statskontoret i uppdrag att kartlägga nuvarande bestämmelser kring överlåtelse av uppgifter från stat till kommuner samt av tillämpningen av dessa bestämmelser. Uppdraget ska utmynna i förslag till ett antal modeller, med lösningar på frågor som uppkommer vid överlåtelse av uppgifter från stat till kommuner.

Uppdraget redovisas härmed i rapporten *Flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner* (Statskontoret 2006:12).

Generaldirektör Anders L Johansson har beslutat i detta ärende. Direktör Annika Nordlander Finn, chef för Enheten för vård, skola och omsorg, avdelningsdirektör Anita Bashar Aréen, organisationsdirektör Leif Lundberg, Ida Knudsen (praktikant) och avdelningsdirektör Rickard Broddvall, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Rickard Broddvall

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Uppdraget till Statskontoret	13
1.2 Metod och avgränsningar	13
1.3 Rapportens disposition	17
2 Utgångspunkter och begrepp	19
2.1 Förvaltningsrättsliga utgångspunkter	19
2.2 Hur kan man beskriva verksameters karaktär?	26
3 Överföring av uppgifter	29
3.1 Kommunal lantmäterimyndighet	29
3.2 Solarietillsyn	32
3.3 Miljötillsyn	35
3.4 Tillsyn av farliga ämnen	40
3.5 Strandskyddsbestämmelser	43
3.6 Livsmedelskontroll	46
3.7 Djurskyddskontroll	53
3.8 Flyktningmottagande	58
3.9 Kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet	62
3.10 Samtjänst vid medborgarkontor	65
3.11 Rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund	69
4 Jämförelser	73
4.1 Inledning	73
4.2 Likheter och skillnader i flera dimensioner	74
5 Grunder och kriterier för uppgiftsfördelning	93
5.1 Grunder för en asymmetrisk uppgiftsfördelning	93
5.2 Kriterier för en asymmetrisk uppgiftsfördelning	101
5.3 Sammanfattande kommentar	108
6 Förslag till modeller	111
6.1 Tre modeller för en asymmetrisk uppgiftsfördelning	111
6.2 Entreprenadmodellen	113
6.3 Modellen med villkorat huvudmannaskap	115

6.4	Den utökande modellen	116
6.5	Några avslutande reflektioner	117
	Referenser	121
	Bilaga 1 Uppdraget	127

Sammanfattning

Uppdraget till Statskontoret

Statskontorets uppdrag har varit att kartlägga och analysera bestämmelserna kring överlåtelse av uppgifter från stat till kommuner samt att särskilt överväga vissa frågor som behöver lösas i samband med sådana överlåtelser. Uppdraget ska utmynna i förslag till ett antal modeller. Vår kartläggning omfattar elva verksamheter.

Det primära syftet med uppdraget är att skapa användbara verktyg, i form av begrepp, principer och modeller för en flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner.

Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommuner varierar

Huvuddelen av de uppgifter som utförs inom det offentliga åtagandet är antingen entydigt statliga eller kommunala. Det finns dock vissa uppgifter där riksdagen och regeringen har gett statliga myndigheter befogenhet att överföra uppgifterna till eller från kommuner.

Statliga myndigheter utnyttjar denna befogenhet i olika utsträckning. En konsekvens av detta är att det skiljer sig mellan olika delar av landet om en uppgift utförs av statliga myndigheter eller kommuner. Samma förhållanden uppstår i de fall som staten tecknar avtal eller överenskommelser med vissa, men inte alla, kommuner om utförande av en uppgift.

Båda dessa variationer innebär en flexibel, eller *asymmetrisk*, uppgiftsfördelning, i den meningen att alla kommuner inte har samma uppgifter (inom t.ex. tillsyn).

Vad finns det då för skäl till att statsmakterna accepterar en sådan asymmetrisk uppgiftsfördelning? Vår bedömning är att det beror på *verksamheternas karaktär* samt vilka *värden* som riksdag och regering vill främja inom dessa verksamheter.

Verksamheters karaktär

Det är inte alla typer av verksamheter som är aktuella i en sådan asymmetrisk uppgiftsfördelning som vi beskriver här. Enligt vår bedömning handlar det främst om verksamheter som domineras av sådana slutprestationer som vi valt att kalla *individuella beslut*, alternativt om vissa typer av *individuella tjänster*.¹

Åtta av de elva verksamheter som vi undersöker i det här uppdraget domineras av *individuella beslut*; kommunala lantmäterimyndigheter, solarietillsyn, miljötillsyn, tillsyn av farliga ämnen, beviljande av strandskyddsdispens, livsmedelskontroll, djurskyddskontroll och samtjänst vid medborgarkontor.

Tre verksamheter domineras av *individuella tjänster*; flyktingmottagande, kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet och rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund.

Värden som ska främjas

Även vilka *värden* som statsmakterna vill främja inom en verksamhet påverkar valet av huvudman. Höga krav på *enhetlighet*, *rättssäkerhet* eller *likvärdighet* talar i de flesta (men inte alla) fall för ett statligt huvudmannaskap. Eftersträvar man *lokaldemokratiskt inflytande* så blir den logiska konsekvensen ett kommunalt huvudmannaskap. *Effektivitetsvärden* kan vara ett argument för såväl ett statligt som för ett kommunalt huvudmannaskap.

Vår kartläggning visar att det är just *effektivitetsvärden* som motiverar en asymmetrisk uppgiftsfördelning inom de här aktuella verksamheterna. Denna effektivitet kan bl.a. åstadkommas genom att man tillvaratar *stordriftsfördelar*, alternativt främjar anpassning till *lokala förutsättningar* eller utnyttjar *geografisk närhet* och *lokalkännedom*.

Iakttagelser från kartläggningen

Vår kartläggning och analys visar att i de verksamheter som domineras av *individuella beslut* är det i de flesta fall kommunerna som tar initiativet till överföring av uppgifter. Efter beslut i

¹ Vårt sätt att beskriva olika typer av slutprestationer behandlas närmare i Statskontoret (2003:26), Statskontoret (2005:2) och Statskontoret (2005:28).

fullmäktige ansöker kommunen till en statlig myndighet eller regeringen om att få ta över en viss uppgift.

Vid dessa överföringar övertar kommunerna hela ansvaret från staten och får då de befogenheter som staten tidigare hade. Det är således fråga om en huvudmannaskapsförändring. Men det är en villkorad sådan, bl.a. eftersom de statliga myndigheterna har befogenhet att återta överförda uppgifter.² Med undantag för livsmedelskontrollen sker återtagande endast i undantagsfall, vilket innebär att uppgifter som överförts i praktiken blir kommunala.

De statliga myndigheternas roll efter överföring är ibland otydlig och det är sällan som det sker en systematisk och löpande uppföljning av kommunernas verksamhet inom de överförda uppgifterna. Finansieringen av överförda uppgifter sker vanligen genom att kommunerna får ta ut avgifter av sakägare eller verksamhetsutövare.

När det gäller de verksamheter som vi kallar *individuella tjänster* handlar det inte om överföring av statliga uppgifter till kommuner eller samordningsförbund. Det rör sig här snarare om att staten, genom att teckna avtal eller överenskommelser med kommuner, vill främja ett utökat kommunalt ansvarstagande för vissa grupper av individer eller främja samverkan mellan stat och kommuner i olika avseenden. I avtalen/överenskommelserna regleras vilka insatser som kommunerna ska genomföra samt vilka statsbidrag som ska utgå.

Kriterier för en asymmetrisk uppgiftsfördelning

Inom alla undersökta verksamheter finns *kriterier* i form av t.ex. bedömningar av förutsättningar hos kommuner, villkor för överföring samt beskrivning av roller för och befogenheter hos statliga myndigheter och kommuner. Däremot finns inte samtliga dessa kriterier inom alla verksamheter som vi har undersökt.

Vi anser att följande kriterier och bedömningsgrunder borde användas av statsmakterna, i samband med att man överväger om

² Bestämmelser om återtagande saknas i strålskyddslagen.

det ska finnas möjligheter till en asymmetrisk uppgiftsfördelning för en verksamhet:

Kriterier	Våra slutsatser
Verksamhetens karaktär.	Om en asymmetrisk uppgiftsfördelning övervägs och accepteras, bör statsmakterna bedöma om en verksamhets karaktär är lämplig. Lämpliga verksamheter är här sådana som innefattar slutprestationer i form av (särskilt individuella) <i>beslut</i> och vissa (individuella) <i>tjänster</i> .
Värden som ska främjas.	Statsmakterna bör i förarbeten till regleringen explicit uttrycka de avvägningar som måste göras mellan olika värden, t.ex. mellan rättssäkerhet, enhetlighet, likvärdighet, effektivitet och lokaldemokratiskt inflytande.
Kommunernas förutsättningar.	Statsmakterna bör i speciallagarna (med tillhörande förordningar) konkretisera de krav som ställs på kommunerna i termer av kompetens och personalmässiga resurser. Det bör framgå av dels berörda statliga myndigheters regleringsbrev, dels av speciallagarna på vilka grunder som statliga myndigheter ska fatta beslut om överföring.
Villkor för överföring.	Om initiativet till överföring ska vara kommunalt bör statsmakterna i speciallagarna klargöra att statliga myndigheter ska göra en bedömning av kommunernas förutsättningar att klara av en uppgift. Det bör också framgå av förarbetena varför en viss statlig instans har befogenhet att besluta om överföring av uppgifter.
Finansiering av uppgifter.	Statsmakterna bör i regleringen klargöra hur en verksamhet ska finansieras, varför en viss lösning valts, vem som får besluta om avgiftens storlek samt vad avgiften ska täcka.
Ansvarförhållanden efter beslut om överföring, alternativt efter tecknande av avtal eller överenskommelser.	Statsmakterna bör i speciallagarna samt regleringsbreven klargöra berörda statliga myndigheters <i>systemansvar</i> , dvs. hur de ska följa upp, kontrollera eller utöva tillsyn över uppgifter som överförts till kommuner eller reglerats i avtal.
Återtagande av överförda uppgifter.	Statsmakterna bör i speciallagarna klargöra att statliga myndigheter som en del av sitt <i>systemansvar</i> ska tillämpa bestämmelser om återtagande, om den uppföljning, kontroll m.m. som sker visar att de krav som ställts som grund för överföring inte uppfylls.

Tre modeller

Kriterierna är tänkta att användas som byggstenar för modeller för en asymmetrisk uppgiftsfördelning. Vi föreslår tre modeller för en asymmetrisk uppgiftsfördelning. Två av dessa, *modellen med villkorat huvudmannaskap* och *den utökande modellen*, tillämpas i princip redan i dag, medan den tredje modellen med *entreprenad* inte tillämpas i dag.

Entreprenadmodellen

Entreprenadmodellen innebär att kommunen anlitas för att utföra en uppgift som annars skulle ha utförts av en statlig myndighet. Utmärkande för modellen är att det politiska, rättsliga och finansiella ansvaret för uppgiftens genomförande ligger kvar på den

statliga myndigheten samt att respektive parter ansvar och befogenheter, inklusive finansieringen, fastställs genom ett avtal.

Modellen bedöms lämpa sig bäst för verksamheter som domine-
ras av slutprestationer i form av *individuella beslut* (t.ex. tillsyn
eller tillståndsgivning). Modellen är också särskilt lämplig att an-
vända när staten har långtgående krav på hur verksamheten ska
genomföras, t.ex. krav på servicenivåer (kötider, handläggnings-
tider, avgiftsnivåer m.m.). Värden som *likvärdighet* och *rätts-
säkerhet* har stor tyngd. Detta innebär samtidigt att andra värden,
som lokaldemokratiskt inflytande eller anpassning till lokala
förutsättningar och behov inte är prioriterade.

Modellen med villkorat huvudmannaskap

Modellen med villkorat huvudmannaskap innebär att kommunen
tar över det politiska, rättsliga och finansiella ansvaret för en
uppgift som annars skulle ha utförts av en statlig myndighet.
Överförandet bygger på att det i regleringen av den aktuella verk-
samheten stadgats att en sådan överföring får ske samt vilka vill-
kor som gäller vid och efter en eventuell överföring (avseende
exempelvis skyldigheter, befogenheter och former för finansie-
ring). Det villkorliga ligger i detta fall i att båda parterna måste
vara överens för att överförandet ska kunna ske och att parterna
därefter, var och en för sig, har möjlighet att begära att över-
förandet upphävs.

Den här modellen bedöms lämpa sig bäst för statliga verksam-
heter som domineras av slutprestationer i form av *individuella
beslut* (t.ex. tillsyn eller tillståndsgivning). *Effektivitetsvärden*
står i centrum i modellen och den är därför lämplig att använda
när statsmakterna ser effektivitetsvinster i att vissa kommuner
övertar ansvaret för en uppgift från en statlig myndighet.

Den utökande modellen

Den utökande modellen innebär att kommunen förbinder sig att
utföra olika uppgifter med en inriktning eller i en omfattning som
inte direkt följer av gällande reglering. De olika parternas ansvar
och befogenheter samt finansieringen av insatserna fastställs
genom ett avtal.

Modellen lämpar sig bäst för verksamheter som domineras av slutprestationer i form av *individuella tjänster* (t.ex. stöd till vissa grupper av kommuninvånare).

1 Inledning

1.1 Uppdraget till Statskontoret

Statskontoret fick den 26 april 2006 i uppdrag från Finansdepartementet att

1. göra en kartläggning av nuvarande bestämmelser kring överlåtelse av uppgifter från stat till kommun och av tillämpningen av bestämmelserna. I kartläggningen ska en redogörelse för motiven bakom dessa bestämmelser ingå. I denna del avser uppdraget i första hand tillsynsområdet, men bör även omfatta andra verksamheter.
2. utifrån kartläggningen analysera vissa frågor som behöver lösas vid överlåtelse av uppgifter från statlig myndighet till kommun, landsting eller kommunalförbund.

Kartläggningen ska mynna ut i ett antal modeller med förslag på lösningar på olika frågor som uppkommer vid överlåtelse av uppgifter från stat till kommuner. Uppdraget ska redovisas till Finansdepartementet i en rapport senast den 1 december 2006. Uppdraget i sin helhet återfinns i bilaga 1.

En projektgrupp bestående av Rickard Broddvall (projektledare), Johan Lantto (t.o.m. 2006-07-11), Anita Bashar Aréen och Leif Lundberg (fr.o.m. 2006-10-01) bildades vid Statskontoret, enheten för vård, skola och omsorg. Ida Knudsen, praktikant från Uppsala universitet, har ingått i projektgruppen fr.o.m. 2006-08-29.

1.2 Metod och avgränsningar

Vårt uppdrag består av två huvudsakliga delar som behandlats parallellt. Den *ena* delen är en kartläggning av nuvarande bestämmelser för överföring av statliga uppgifter till eller från kommuner, motiven bakom dessa bestämmelser samt tillämpningen av bestämmelserna. Den *andra* delen är en analys som, med utgångspunkt i kartläggningen, ska utmynna i förslag till ett antal

principiella modeller för överföring av statliga uppgifter till eller från kommuner.

Kartläggningen är i huvudsak en litteraturstudie där vi dels gjort fördjupade studier av regleringen och dess förarbeten för respektive verksamhet, dels gått igenom relevanta utredningar, myndighetsdokument och annan litteratur.

Något om begrepp

Centrala begrepp diskuteras i kapitel 2, 5 och 6. Det finns dock anledning att redan här säga några ord om vissa begrepp. I de regleringar som vi har undersökt används olika begrepp för att beteckna att uppgifter kan överföras från stat till kommuner. Det kan t.ex. stå ”meddela tillstånd att inrätta”, ”ta över”, ”flytta över”, ”överlåta”, ”delegera” eller ”föra över”.

Ofta citerar vi de relevanta paragraferna i regleringarna, men när vi själva beskriver vad som händer har vi valt att använda oss av begreppet *överföring* eftersom vi ser det som ett relativt neutralt begrepp. *Överföring* syftar på överföring från stat till kommuner, men också från kommuner till stat i de fall som lagstadgade kommunala uppgifter kan föras till staten (som inom livsmedelskontroll och djurskyddskontroll). När staten utnyttjar möjligheten att ta tillbaka sådana uppgifter talar vi om *återtagande*.

Vi undersöker ett antal tillsynsuppgifter i uppdraget, exempelvis miljötillsyn och solarietillsyn. Inom livsmedelskontroll och djurskyddskontroll talar man dock sedan 1 juli 2006 i stället om *kontroll* och *kontrollmyndighet*. Av det skälet använder vi också dessa begrepp inom livsmedels- och djurskyddsområdena.

Avgränsningar

Vi kan konstatera att de uppgifter som kan överföras oftast utgör en liten andel av uppgifterna inom de aktuella verksamhetsområdena.

Inom miljöområdet har t.ex. staten (Naturvårdsverket, länsstyrelser m.m.) och kommuner ett antal åligganden enligt miljöbalken. Därutöver finns några uppgifter som kan överlåtas från staten (länsstyrelserna) till kommuner och det är dessa uppgifter som

vårt uppdrag avser. Liknande exempel finns inom livsmedelskontrollen. Där har kommunerna tillsynsansvar för huvuddelen av tillsynsobjekten och det är tillsynsansvaret för ett fåtal större anläggningar som kan överlåtas. Vår avgränsning består således i att vi ger en översiktlig bild av ansvarsfördelningen inom miljöområdet, livsmedelsområdet osv., men närmare beskriver och analyserar de uppgifter som kan överföras.

Vår tolkning av uppdraget är att vi i första hand ska undersöka de nu gällande bestämmelserna, vilket innebär en avgränsning till den senaste tioårsperioden. Eftersom vi samtidigt ska undersöka motiven till bestämmelserna, har det varit nödvändigt för oss att i vissa fall studera relevanta utredningar och propositioner från 1960-talet och framåt.

Val av verksamheter och inriktning

De elva verksamheter som vi undersöker har valts ut tillsammans med uppdragsgivaren. Ambitionen har varit att vi i huvudsak ska undersöka tillsynsverksamheter, men även andra verksamheter där andra lösningar än överföring har valts.

Efter dialog med uppdragsgivaren har vi gjort bedömningen att uppdraget inte syftar till att göra heltäckande beskrivningar och analyser av ett antal kommunala verksamheter. Det primära syftet är snarare att skapa verktyg i form av begrepp, principer och modeller för överföring av statliga uppgifter till eller från kommuner.

Dialoger med uppdragsgivaren har också tydliggjort att vårt uppdrag inte handlar om att undersöka ifall överförda uppgifter utförs bra eller dåligt, eller om de aktuella bestämmelserna om överföring är lämpliga eller inte. Detta är, enligt vår bedömning, politiska frågor. Dock kommer våra resonemang om framtida modeller för överföring av uppgifter att indirekt belysa eventuella brister som vi tycker oss kunna se.

Bestämmelser om överföring av uppgifter finns i speciallagar som innehåller påbud om kommuners handlande, dvs. påbud om vad de ska åstadkomma gentemot medborgarna inom vissa verksamheter. Sådana speciallagar med tillhörande förordningar och

myndighetsföreskrifter är verksamhetsanknutna och generellt tillämpliga för alla kommuner. Speciallagar som vi undersöker i det här uppdraget är bl.a. miljöbalken, livsmedelslagen och djurskyddslagen.

Däremot undersöker vi inte annan reglering som berör kommuner, exempelvis arbetsrättsregler, arbetsmiljöregler och skatte- regler. Vi undersöker inte heller reglering av statsbidrag som kan, men inte måste, sökas av kommunerna.

Intervjuer och kontakter

Vi har gjort intervjuer och telefonintervjuer med ett 30-tal företrädare för berörda departement, centrala myndigheter, länsstyrelser och Sveriges Kommuner och Landsting. Syftet med intervjuerna och kontakterna har varit att dels skaffa kompletterande kunskaper, dels stämma av iakttagelser som vi gjort.

Vid intervjuerna har en frågeguide använts som utgångspunkt (se bilaga 2). En komprimerad variant av frågeguiden har använts för att via e-post göra förfrågningar till samtliga 21 länsstyrelser angående strandskyddsdispenser och miljötillsyn. Svar har inkommit från 15 länsstyrelser om strandskydd och tolv länsstyrelser om miljötillsyn.

Under arbetets gång har vi haft fyra avstämningsmöten med uppdragsgivaren (Finansdepartementet). I enlighet med uppdraget har vi också presenterat vårt arbete vid ett möte med Ansvarskommitténs sekretariat. Därutöver har vi haft ett avstämningsmöte med Kommunala kompetensutredningen (Fi 2006:04).

Kvalitetssäkring

Vi har valt att säkra kvaliteten i faktaunderlaget på flera sätt. Samtliga intervjupersoner har haft möjlighet att läsa våra minnesanteckningar från intervjuer och flertalet har lämnat faktamässiga synpunkter. Flertalet intervjupersoner har också läst och kommenterat de bilagor vi skrivit om varje verksamhet. Därutöver har vi haft flera samtal med Håkan Torngren, seniorkonsult vid avdelningen för juridik på Sveriges Kommuner och Landsting, som också har läst och lämnat synpunkter på ett komplett utkast.

Enligt vårt uppdrag ska vi föreslå ett antal modeller för överföring av statliga uppgifter till eller från kommuner. Detta förutsätter en begreppsapparat samt en problematisering av vissa begrepp (bl.a. delegation). Vi har därför anlitat docent Olle Lundin, juridiska institutionen vid Uppsala universitet, för att skriva en problematiserande promemoria om bl.a. begreppet delegation i förhållande till de överföringar av uppgifter som ingår i vår kartläggning. Promemorian återfinns i bilaga 14.

1.3 Rapportens disposition

Efter det inledande *kapitel 1* beskriver vi i *kapitel 2* översiktligt de förvaltningsrättsliga utgångspunkterna för relationen mellan stat och kommuner samt återger kortfattat resonemang om verksamheters karaktär från våra tidigare uppdrag åt Ansvarskommittén.

I *kapitel 3* återger vi de centrala delarna av vår kartläggning med avsnitt för varje verksamhet. Underlaget till *kapitel 3* finns i bilagorna 3–13. Bilagorna kan laddas ner i ett separat dokument från Statskontorets hemsida (www.statskontoret.se).

Därefter, i *kapitel 4*, jämför vi bestämmelserna om överföring för att identifiera likheter och skillnader mellan verksamheterna. I *kapitel 5* för vi problematiserande resonemang om kriterier och bedömningsgrunder för en asymmetrisk uppgiftsfördelning. Därefter, i *kapitel 6*, föreslår vi tre modeller.

2 Utgångspunkter och begrepp

I kapitel 2 beskriver vi översiktligt de förvaltningsrättsliga utgångspunkterna för relationen mellan stat och kommuner. Vi menar att läsaren bör ha dessa utgångspunkter med sig inför våra resonemang senare i rapporten. Därefter återger vi kort resonemang om hur verksamhetens karaktär kan beskrivas, från våra tidigare uppdrag åt Ansvarskommittén (Fi 2003:02).

2.1 Förvaltningsrättsliga utgångspunkter

Några centrala förvaltningsrättsliga begrepp

Olika former av rättsregler

En av de centrala komponenterna i den offentliga makten är rätten att besluta om lagar och andra föreskrifter (*normgivningsmakten*). Med normgivningsmakten avses rätten att besluta om *rättsregler*, dvs. sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt.

Dessa regler kallas i regeringsformen för *föreskrifter*. Ett annat, i förvaltningsrättsliga sammanhang, vanligt begrepp är *författning*. Författningar inbegriper lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter.³ I författningstext används ibland även ordet *bestämmelser*, som då har samma betydelse som föreskrifter. Det är inte heller ovanligt att uttrycken *bindande* respektive *icke bindande regler* används. Med en bindande regel avses samma sak som med en föreskrift.

Allmänna råd är en beteckning för generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Allmänna råd är till skillnad mot föreskrifter inte bindande. Av vår tidigare redovisade definition följer att ett allmänt råd varken är en rättsregel, en författning eller en bestämmelse. Allmänna råd kan även kallas för *icke bindande regler*.

³ Lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

Lag (eller *balk*) är namnet på föreskrifter beslutade av riksdagen. Föreskrift beslutad av regeringen benämns *förordning*. För myndigheternas föreskrifter finns ingen formellt fastslagen beteckning. Det finns dock krav på att föreskrifter utfärdade av myndigheter ska ha en rubrik som innehåller ordet ”föreskrift”. För att särskilja myndigheternas föreskrifter från lagar och förordningar kan myndigheternas rättsregler kallas för *myndighetsföreskrifter*.

Delegation och subdelegation enligt regeringsformen

Det utmärkande för den offentliga normgivningen är att den har karaktären av ensidiga diktat, vilkas giltighet inte är beroende av adressaternas godkännande. Denna makt tillkommer i grunden riksdagen, vilket innebär att all offentlig normgivning antingen måste beslutas av riksdagen själv eller ha stöd i ett bemyndigande från riksdagen.⁴

I regeringsformen finns utförliga regler för hur normgivningsmakt kan fördelas mellan främst riksdagen och regeringen. Av särskild betydelse i detta sammanhang är att regeringsformen även medger att normgivningsmakt i vissa fall kan överlåtas åt kommuner. Det som åsyftas är kommunalrättsliga föreskrifter.⁵

Riksdagen kan (genom *delegation*) bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, men också medge att regeringen (genom *subdelegation*) överlåter åt antingen förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Detta innebär att antingen beslutar regeringen genom att utfärda en förordning, eller så beslutar statliga myndigheter genom en myndighetsföreskrift.⁶

Vid subdelegation är det, enligt förarbetena, meningen att bara en del av normgivningskompetensen som regeringen erhållit av riksdagen ska lämnas vidare. Det normala är alltså att regeringen, med stöd av riksdagens bemyndigande, beslutar om en förord-

⁴ Strömberg (1999), s. 53. Det bör påtalas att förutom riksdagen är EU en regelgivare med befogenheter att besluta om sådana bindande regler inom vissa områden.

⁵ RF 8 kap. 9 §, 2 st. och 8 kap. 11 §.

⁶ Regeringens beslut om subdelegation sker normalt genom förordning, men enligt 8 kap. 11 § RF finns inga uttryckliga krav om det.

ning som innehåller huvuddragen av den avsedda regleringen och som samtidigt uppdrar åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela ytterligare detaljföreskrifter.

Det är viktigt att notera att möjligheten till subdelegation är beroende av riksdagens medgivande i samband med ett bemyndigande till regeringen. Regeringsformen tillåter dock inte delegation direkt från riksdagen till förvaltningsmyndigheter eller kommuner. Motivet till denna ordning är, enligt förarbetena, att den mest rationella funktionsfördelningen är att förvaltningsmyndigheter får sina uppdrag av regeringen.⁷

Det faktum att riksdagen delegerar delar av sin normgivningskompetens till regeringen (och via subdelegation vidare till statliga myndigheter eller kommuner), betyder dock inte att riksdagen avsäger sig sin normgivande kompetens. Enligt 8 kap. 14 § regeringsformen har riksdagen alltid kvar sin möjlighet att ge föreskrifter på området.⁸

När det gäller den kommunala självstyrelsen är utgångspunkten i regeringsformen att det är de folkvalda representanterna i fullmäktige som ska fatta de för kommunen väsentliga besluten. Det finns således en konstitutionell begränsning av möjligheterna att överlåta uppgifter från fullmäktige till nämnder och andra organ.

Regeringsformen slår även fast att de kommunala nämnderna i vissa fall har en egen beslutanderätt som fullmäktige *inte* kan ta över.⁹ Detta gäller bl.a. när nämnden uppträder som förvaltningsmyndighet, dvs. i huvudsak när den kommunala nämnden med stöd av en speciallagstiftning fattar beslut som avser myndighetsutövning mot enskild (t.ex. beslut om sanktioner efter tillsyn eller beslut vid förrättningar). Vi återkommer nedan till reglerna för beslutsfattande, delegation och verkställighet i kommuner och landsting.

⁷ RF 8 kap. 7-11 §§, Strömberg (1999), s. 116 f.

⁸ Höök (2000), s. 70, 73 f.

⁹ RF 11 kap. 7 §.

Regeringsformens regler om den kommunala självstyrelsen

I den första paragrafen i regeringsformen sägs bl.a. att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att denna makt ska utövas under lagarna. Vidare sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I samma kapitel fastslås att i riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Här anges även att beslutanderätten i kommunen utövas av en vald församling och att kommunerna har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.¹⁰

För den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.¹¹

Kommunernas befogenheter och åligganden ska bestämmas genom lag. Förvaltningsuppgifter ska kunna anförtros åt kommunerna.¹²

Den kommunala allmänna kompetensen enligt kommunallagen

I kommunallagen regleras bl.a. kommunens *allmänna kompetens*. I den aktuella paragrafen sägs att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.¹³

I samma kapitel återfinns den s.k. kommunala likställighetsprincipen, uttryckt på följande sätt: ”Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.” I kapitlet anges också att det finns sär-

¹⁰ RF 1 kap. 1 och 7 §§.

¹¹ RF 1 kap. 8-9 §§.

¹² RF 8 kap. 5 § och 11 kap. 6 §.

¹³ KL 2 kap. 1 §.

skilda föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden.¹⁴

Beslutanderätt och delegation enligt kommunallagen

I kommunallagen stadgas att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. I samma paragraf exemplifieras, i åtta punkter, frågor som *måste* avgöras av fullmäktige. Dessa frågor avser beslut om:

- mål och riktlinjer för verksamheten,
- budget, skatt och andra viktigare ekonomiska frågor,
- nämndernas organisation och verksamhetsformer,
- val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
- val av revisorer och revisorsersättare,
- grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
- årsredovisning och ansvarsfrihet, samt
- folkomröstningar i kommuner och landsting.¹⁵

I samma kapitel anges att fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Detta gäller dock inte de typer av ärenden som nämnts ovan eller andra ärenden som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige. Delegering av beslutanderätt från fullmäktige till nämnder är således möjlig, men får inte avse ärenden som bedöms vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.¹⁶

Ett par paragrafer behandlar nämndernas uppgifter. Av dessa paragrafer framgår att nämnderna ska besluta i frågor som rör förvaltning, frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha, samt frågor som fullmäktige delegerat till dem. Nämnderna ska också bereda fullmäktiges ärenden och ansvara för att fullmäktiges beslut verkställs. Av detta följer att nämnden även har rätt att fatta beslut i berednings- och verkställighetsfrågor. Nämnderna är skyldiga att redovisa till fullmäktige hur de full-

¹⁴ KL 2 kap. 2 och 4 §§.

¹⁵ KL 3 kap. 9 §.

¹⁶ KL 3 kap. 10 §.

gjort det uppdrag som delegerats till dem. I detta ingår att informera fullmäktige om hur nämnderna utnyttjat delegeringen av beslutanderätten. Hur denna återrapportering ska ske regleras dock inte i lagen.¹⁷

En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Med utskott avses ett organ bestående av förtroendevalda utsedda av nämnden bland dess egna ledamöter och ersättare. Nämndens beslutanderätt får dock *inte* delegeras i exempelvis ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet eller i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.¹⁸

I samma kapitel behandlas även nämndens möjligheter till vidaredelegering. Om en nämnd uppdragit åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget att besluta i stället. Sådana beslut ska anmälas till förvaltningschefen.¹⁹

Begreppet myndighetsutövning mot enskild

En viktig del av kommunernas verksamhet är att fatta olika typer av beslut rörande enskilda personer eller organisationer. I detta sammanhang används ofta begreppet *myndighetsutövning mot enskild*. Någon entydig definition av detta begrepp finns inte, men i den tidigare förvaltningslagen användes följande definition: ”*utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förman, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande*”.

Gemensamt för all myndighetsutövning är att det handlar om beslut eller andra åtgärder som är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Därmed inte sagt att all myndighetsutövning innebär förpliktelser för den enskilde. Som

¹⁷ KL 3 kap. 13–15 §§.

¹⁸ KL 6 kap. 33–34 §§.

¹⁹ KL 6 kap. 37 §.

framgått ovan kan myndighetsutövning lika gärna avse gynnande beslut. Avtal och överenskommelser samt ärenden som bara gäller råd och upplysningar faller däremot utanför myndighetsutövning. Kommunal myndighetsutövning förekommer främst inom det speciallagsreglerade området.²⁰

Tilläggas kan att det enligt regeringsformen är förbjudet för fullmäktige att bestämma hur en nämnd i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskilda. Fullmäktige får inte heller i ett sådant ärende besluta i nämndens ställe.²¹ Den kommunala revisionen har normalt inte heller mandat att granska ärenden som avser myndighetsutövning.

Rent förberedande, verkställande beslut samt faktiskt handlande

I detta sammanhang finns det behov av att säga några ord om vad som i kommunalrätten avses med begreppen *rent förberedande beslut*, *verkställande beslut* och *faktiskt handlande*.

Det är de anställda (tjänstemännen) som utför flertalet uppgifter inom den kommunala organisationen. I en del av dessa fall är det klart att den anställde fattar beslut på delegering, men i många fall är situationen mer oklar. När en lärare undervisar, en läkare opererar, en vaktmästare byter ett lås eller en kommunalarbetsare klipper en gräsmatta så är det inte att betrakta som ett beslutsfattande i kommunalrättens mening. I stället talar man här om *faktiskt handlande*, till skillnad mot beslut. Detta faktiska handlande kräver inte någon uttrycklig delegation.

I vissa fall är detta faktiska handlande också förknippat med beslutsfattande. Det rör sig då ofta om beslut av rent verkställande natur, dvs. beslut där utrymmet för den anställdes egna bedömningar är litet eller obefintligt. Praxis i kommunalrätten är att anställda anses ha befogenhet att fatta beslut i sådana frågor utan att ha en uttrycklig delegation för detta. Denna rätt grundas ofta på nämndens egna instruktioner eller befattningsbeskrivningar.

²⁰ Marcusson (1989), s. 171, 179 ff, 227, 235, 240.

²¹ RF 11 kap. 7 §.

Vad som sagts ovan kan exemplifieras med vad som anförs i förarbetena till 1991 års kommunallag, om anställdas rätt att vidta rent förberedande eller verkställande åtgärder:

*”I den kommunala förvaltningen vidtas ... en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Man talar om rent förberedande eller rent verkställande åtgärder. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten skall kunna fungera”.*²²

Vi kan således konstatera att från kommunalrättslig synpunkt kan de uppgifter som anställda utför delas in i tre kategorier:

- faktiskt handlande,
- rent verkställande och förberedande uppgifter, samt
- beslut på delegation.

2.2 Hur kan man beskriva verksamheters karaktär?

Statskontoret har tidigare haft flera uppdrag från Ansvarskommittén, om statlig styrning av kommunal verksamhet. I dessa uppdrag har vi också utvecklat begrepp för att beskriva verksamheters karaktär, utifrån vilka typer av slutprestationer som är mest framträdande. Eftersom vi menar att verksamheters karaktär är en viktig faktor i samband med överföring av uppgifter från stat till kommuner, återger vi nedan kort de begrepp som utvecklats i våra tidigare utredningar.²³

²² Prop. 1990/91:117, s. 204.

²³ Mer information finns i Statskontoret (2003:26), Statskontoret (2005:2) och Statskontoret (2005:28).

Kommunala slutprestationer och styrning

Det som kommunerna i reglering (speciallagar) åläggs att åstadkomma gentemot medborgarna kallar vi *kommunala slutprestationer*. Typen av slutprestationer speglar verksameters olika karaktär. Vi har valt att formulera två typer av slutprestationer; *tjänster* och *beslut*.

Exempel på slutprestationer som vi valt att kalla *beslut* är: beslut om bygglov, föreskrifter om att vissa djur inte får hållas utan tillstånd, tillstånd för installation av värmepumpar, tillstånd att utnyttja en grundvattentäkt, godkännande av vissa lokaler för livsmedelshantering, föreskrifter om avfallssortering samt fastställande av en renhållningsordning eller en lokal ordningsstadga. Inom dessa områden möter medborgarna kommunen i dess egenkap av myndighet. Tillsyn är, som vi ser det, en process för att samla in underlag och göra bedömningar. Slutprestationer inom tillsyn är då de beslut som fattas, t.ex. om sanktioner.

Som *tjänster* räknas exempelvis skola, barnomsorg, äldreomsorg, hälso- och sjukvård, renhållning, kollektivtrafik, byggande och underhåll av parker, gator och vägar, drift och underhåll av bibliotek, museer, teatrar samt idrotts- och friluftsanläggningar. Eller, annorlunda uttryckt, en stor del av den verksamhet som kommuner och landsting har att svara för. Det finns anledning att understryka att även när slutprestationen utgör en individuell tjänst ingår ofta beslut som innebär myndighetsutövning mot enskilda. Skillnaden är att i dessa fall är beslutet, från kommunens perspektiv, en delprestation (ett medel) och inte en slutprestation (ett mål).

Vi skiljer mellan *individuella* respektive *kollektiva tjänster och beslut*. Individuella slutprestationer är tjänster eller beslut som vänder sig till enskilda medborgare eller till klart urskiljbara grupper av medborgare i kommunen eller landstinget. Kollektiva slutprestationer vänder sig däremot till alla som bor och vistas i kommunen.

Med denna definition är t.ex. utbildning, sjukvård och äldreomsorg *individuella tjänster*, medan beslut om bygglov eller tillstånd att gräva en brunn är exempel på *individuella beslut*.

Kollektiva tjänster är exempelvis avloppshantering, renhållning, kollektivtrafik eller drift och underhåll av bibliotek, museer, teatrar, gator, vägar och parker. *Kollektiva beslut* kan vara beslut om föreskrifter som förbjuder t.ex. alkoholförtäring på allmänna platser, gatumusik eller tomgångskörning.²⁴

²⁴ Mer information finns i Statskontoret (2003:26), Statskontoret (pm 2004:129) och Statskontoret (2005:2).

3 Överföring av uppgifter

I det här kapitlet ger vi läsaren en bild av hur bestämmelserna om överföring ser ut inom olika verksamheter, vilka motiv som ligger bakom varför bestämmelserna ser ut som de gör, hur vanligt det är att uppgifter överförs till kommuner samt hur statliga myndigheter följer upp och kontrollerar överförda uppgifter. Underlaget för kapitlet återfinns i bilagorna 3–13.

Enligt vår bedömning sker ingen överföring av statliga uppgifter till kommuner när det gäller flyktningmottagande (avsnitt 3.8), kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet (avsnitt 3.9), sam-tjänst vid medborgarkontor (avsnitt 3.10) och rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund (avsnitt 3.11). Vi har ändå valt att använda samma rubriker som i övriga avsnitt, för att underlätta jämförelser mellan verksamheterna.

3.1 Kommunal lantmäterimyndighet

Överföring 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”. En kommunal lantmäterimyndighet handlägger ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning och fastighetsregistrering. I 2 § anges villkor som måste vara uppfyllda för att tillstånd ska beviljas. För närvarande har 38 av de största kommunerna egna lantmäterimyndigheter.

Beslutsfattande om överföring

Som framgår av 3 § kan en kommun göra en utredning och där-efter ansöka hos Lantmäteriverket om att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Lantmäteriverket bifogar ett yttrande som tillstyrker eller avstyrker ansökan och skickar den till regeringen för beslut. Regeringens beslut gäller tills vidare. Vid inrättande av kommunala lantmäterimyndigheter skrivs inga avtal.

Ansvar som överförs

Ett beslut om att meddela tillstånd för en kommunal lantmäterimyndighet innebär, enligt uppgift, att en kommun övertar hela ansvaret för lantmäteriverksamheten från den statliga regionala lantmäterimyndigheten. Vissa typer av förrättningar (framför allt större och särskilt kompetenskrävande) får, enligt 5 § i lagen, inte handläggas av en kommunal lantmäterimyndighet.

Finansiering och överklagande

Regeringens ambition är att fastighetsbildningen ska finansieras genom avgifter från berörda sakägare. Avgifterna och deras ändamål samt utformning regleras i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

Lantmäteriverket meddelar också föreskrifter om avgifter för förrättningar. I dessa föreskrifter (LMV FS 2004:4 m.fl.) anges bl.a. avgiftens storlek. Enligt 14 § i förordningen om avgifter får kommunala lantmäterimyndigheter besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriverket föreskriver.

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

Motiv till möjligheten att överföra uppgifter

Möjligheten att låta kommunala myndigheter svara för förrättningsuppgifter har funnits sedan början av 1970-talet. Ansvaret för fastighetsbildning var då delat; kommunala fastighetsbildningsmyndigheter kunde t.ex. ansvara för tätorter, medan statliga motsvarigheter ansvarade för landsbygden. Med 1972 års fastighetsbildningslag gavs kommuner rätten att handha dessa verksamheter i egna fastighetsbildningsmyndigheter, efter förordnande av Kungl. Maj:t eller statlig myndighet. De huvudsakliga motiven för att kommuner kunde överta lantmäteriuppgifter var att skapa förutsättningar för en effektiv lantmäteriorganisation

och en utvecklad samverkan med andra organ inom samhällsplaneringen.

En utredning konstaterade 1993 att samarbetet mellan stat och kommuner försvårats genom det delade ansvaret. Regeringen framhöll också att rättssäkerhet skulle utgöra grunden för en ny organisation. I förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet skrev regeringen att de ökande kraven på snabbhet och kostnadsbesparingar inom förrättningsverksamheten, kräver en samordning mellan fastighetsbildning och kommunernas hantering av plan- och byggärenden.

Som en följd av detta förordade regeringen en konstruktion där ansvaret för fastighetsbildning i princip vilar på staten, men att en kommun efter särskild ansökan enligt bestämmelserna i lagen om kommunal lantmäterimyndighet kan tillåtas svara för fastighetsbildningen inom kommunen, om vissa villkor uppfylls.

Statliga myndigheters ansvar efter överföring

Lantmäteriverkets kontroll/uppföljning

I både förarbeten och lag (6 §) anges tydligt att Lantmäteriverket utövar tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna. Verket ska kontrollera att verksamheten bedrivs på ett kompetent och rättssäkert sätt samt att villkoren för att bevilja tillstånd i 2 § fortlöpande uppfylls. Lantmäteriverket ska också genom råd och anvisningar föreslå åtgärder som leder till att så blir fallet.

Lantmäteriverket gör regelbundna inspektioner enligt en femårsplan och samlar in statistik från kommunerna. Enligt uppgift avsätter Lantmäteriverket ungefär 0,5 årsarbetskrafter för att göra detta.

Möjligheter till återtagande

Enligt 8 § i lagen beslutar regeringen om återkallelse av tillstånd, efter anmälan av Lantmäteriverket. Tillståndet kan återkallas om *”myndigheten i något väsentligt hänseende brister i myndighets-*

funktionen”. Det vanliga är dock att Lantmäteriverket dessförinnan ger råd till och samråder med kommunen ifråga.

Möjligheten att återkalla tillstånd har hittills inte tillämpats, men två kommuner har använt sig av möjligheten i 7 § att anmäla till Lantmäteriverket att de inte längre vill fortsätta med lantmäteriverksamhet. Skälen har varit för låga intäkter (från avgifter) beroende på för få ärenden.

3.2 Solarietillsyn

Överföring av uppgifter

I 30 § strålskyddslagen (1988:220) fastställs 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”*.

Statens strålskyddsinstitut (SSI) är den myndighet som ansvarar för att göra strålningens skadliga effekter så små som möjligt. 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. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting är det 7 000–8 000 solarier som ska inspekteras årligen. När möjligheten att överföra tillsynsansvar till kommuner infördes 1991 var det många kommuner som direkt påtog sig uppgiften. Sedan dess har antalet överflyttningar avtagit och där efter stagnerat. I dag ansvarar 148 kommuner för tillsynen av solarier.

Beslutsfattande om överföring

Efter att en kommun förklarat sig villig att ta över verksamheten kan överföring av tillsynsuppgiften ske. Inga avtal eller liknande skrivs, utan vid överlämnandet skickar SSI ut ett brev innehållande de regler som kommunen ges befogenhet att tillämpa samt information om tillsyn av solarier.

Vid årsskiftet kommer dock strålskyddslagen att ändras. SSI kommer inte längre att vara central ansvarig myndighet för överföringar, utan regeringen övertar uppgiften att reglera eventuella överföringar av tillsynen. Enligt 30 § i den nya strålskyddslagen som träder i kraft den 1 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*”. Den nya lagen kommer troligen att behöva anpassas i efterhand till de EU-direktiv som håller på att utarbetas.

Ansvar som överförs

Enligt uppgift kan överföringens omfattning begränsas. Vårt intryck är dock att överföring innebär att kommunen övertar allt ansvar för tillsynen.

Det organ som utövar tillsynen (dvs. antingen SSI eller kommuner) har enligt 32 och 34 §§ strålskyddslagen befogenhet att ålägga verksamhet, som inte bedöms leva upp till föreskrivna regler för solarieverksamhet, med förbud, förbud med vite och själv vid behov åtgärda bristen.

Finansiering och överklagande

Finansieringen av kommunens tillsyn sker genom att verksamhetsutövaren ersätter kommunen i form av en avgift som ska motsvara kommunens kostnader.

Vilket organ som är besvärsinstans varierar beroende på beslutets art. I 42 § strålskyddslagen sägs 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 för kärnteknisk verksamhet respektive beslut om överlåtande av tillsynsuppgift till kommun.

Motiv till möjligheten att överföra uppgifter

SSI har inte möjlighet att inspektera alla solarier i landet utan gör stickprovskontroller och inspektioner efter anmälningar om brännskador. Eftersom solarierna är spridda över landet menar SSI att tillsynen kan effektiviseras genom att kommuner ges befogenhet att utöva tillsyn över en viss typ av solarier. Eftersom kommunen är tillsynsmyndighet för solarieanläggningarna avseende hygien anses det praktiskt att de även tar över solarie-tillsynen, dvs. tillsynen av om att rätt solarierör används och av om information till besökande sker på rätt sätt.

I förarbetena till den nya strålskyddslagen poängteras behovet av regelbunden tillsyn med hänsyn till ökat antal fall av olika typer av hudcancer och dess inverkan på folkhälsan. Kommunerna anses ha förutsättningar för att utföra regelbundna kontroller av solarier, medan SSI inte har tillräckliga sådana resurser. De kommuner som har övertagit tillsynen har, enligt regeringen, positiva erfarenheter av att samordna tillsyn av solarier och hygien.

Vidare konstateras att kommuner har bättre lokalkännedom än SSI. Dessutom upplever SSI att kommuners tillsyn fungerar väl. Färre klagomål från allmänheten inkommer från de kommuner som övertagit ansvaret för solarietillsynen.

Statliga myndigheters ansvar efter överföring

Även om SSI har ett övergripande ansvar för att bl.a. följa frågor om UV-strålning, så agerar myndigheten endast rådgivande och informerande när ansvaret för solarietillsyn överförs till kommuner.

Strålskyddsinstitutets kontroll/uppföljning

Det framgår av förarbetena till strålskyddslagen (SFS 1988:220) att innan tillsynen överförs bör ”*kommunens lämplighet, resurser och kompetens i strålskyddsfrågor bedömas*”. Som tidigare nämnts sker dock ingen sådan kontroll innan överlämnande av

solarietillsynen. Vad kommunens ”lämplighet”, ”resurser” och ”kompetens” innebär konkretiseras inte heller vidare.

SSI utövar ingen egen kontroll över kommunens tillsyn eller de solarier där tillsynen överflyttats. Kommunerna uppmuntras dock att självmant rapportera in hur inspektionerna går, hur ofta de utförs samt hur verksamheterna sköter sig. Av dessa rapporter framgår, enligt SSI, att ambitionsnivån i kommunernas inspektioner varierar. Vissa kommuner visar upp grundliga inspektioner, medan andra endast uppger sig ha informerat solarieverksamheterna om gällande regler.

Möjligheter till återtagande

SSI saknar sanktionsmöjligheter och det finns inte heller några bestämmelser om återtagande i strålskyddslagen.

3.3 Miljötillsyn

Överföring av uppgifter

Tillsyn inom miljöområdet regleras i 26 kap. miljöbalken (1998:808), 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.

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.

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.²⁵

Beslutsfattande om överföring

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

Enligt 10 § tillsynsförordningen är det länsstyrelsen som får överlåta åt en kommunal nämnd att utöva operativ tillsyn. 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.

Flera länsstyrelser hänvisar till 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 bättre förutsättningar att tillhandahålla kompetens.

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. Om en kommun gjort en sådan framställning och om länsstyrelsen inte anser att tillsynen bör överlåtas ska länsstyrelsen, enligt 26 kap. 4 § miljöbalken, överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Ansvar som överförs

Som nämns ovan blir kommuner tillsynsmyndigheter när tillsynsuppgifter överförs till dem från länsstyrelserna. Det betyder att

²⁵ Svar har inkommit från tolv av 21 länsstyrelser, som omfattar 118 kommuner.

kommuner övertar de befogenheter och åligganden som länsstyrelsen annars har. Enligt 26 kap. 9–14 §§ miljöbalken får t.ex. tillsynsmyndigheter meddela förelägganden och förbud, som också får förenas med vite.

En kommun får, enligt 26 kap. 7 §, miljöbalken 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. Den bild vi har är att kommunerna ofta övertar tillsynsansvar för B-verksamheter, medan länsstyrelsen behåller tillsynsansvar för fler A-verksamheter.

Finansiering och överklagande

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.

Avgifter och principer för hur de ska debiteras regleras också ingående i bl.a. förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt i avgiftsförordningen (1992:191). Kommunen (kommunfullmäktige) beslutar om avgifternas storlek.

Kommuners beslut i egenskap av tillsynsmyndighet kan 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.

Motiv till möjligheten att överföra uppgifter

Tillsyn består, enligt regeringen, av både myndighetsutövande verksamhet (tillsynen över efterlevnaden av balken) och tillsynsmyndigheternas förebyggande och stödjande uppgifter. Regeringen betonar i förarbetena till miljöbalken 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. 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.

Vidare skriver regeringen att ansvarsfördelningen måste vara tydlig när det gäller tillsynen på central, regional och lokal nivå. Tillsynen bör, i större utsträckning än vad som gällde innan balken infördes, utövas av kommunerna. Det är *”rimligt att kommunens ansvar för miljön i den egna kommunen omfattar även rätten och skyldigheten att utöva tillsyn”*. 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.

Regeringen betonar i förarbetena att de centrala myndigheterna aktivt ska stödja de lokala och regionala myndigheterna och att ingripanden ska ske om kommunen inte fullgör sitt tillsynsansvar. De centrala myndigheterna anses också ha en viktig roll i att samordna insamlandet av information till och från de lokala tillsynsmyndigheterna.

Vi har inte kunnat identifiera tydliga motiv utifrån det underlag vi samlat in från länsstyrelserna. Några länsstyrelser säger sig dock ha ambitionen att vara generösa med att låta kommuner överta tillsynsansvar.

Statliga myndigheters ansvar efter överföring

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 § miljöbalken 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”*.

Länsstyrelsernas kontroll/uppföljning

Länsstyrelserna följer upp den kommunala tillsynen genom bl.a. tillsynsvägledning 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.

Möjligheter till återtagande

Länsstyrelsen får, enligt 26 kap. 4 § miljöbalken, återkalla tillsynen. Har däremot regeringen beslutat om överlåtelse ska regeringen besluta om återkallelse. I förarbetena till miljöbalken skriver regeringen att tillsynen bör återkallas *”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 sistnämnda syftar på om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den bryter mot 3 kap. 5 § andra st. kommunallagen (1991:900), där det bl.a. anges att en nämnd inte får utöva tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

Enligt allmänna råd från Naturvårdsverket (NFS 2001:3) bör länsstyrelsen 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.

I fem fall har länsstyrelsen återtagit tillsynsansvaret, 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. Enligt Naturvårdsverket har återtagande p.g.a. missförhållanden skett i tre fall.

3.4 Tillsyn av farliga ämnen

Överföring av uppgifter

Enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen) utgör Statens räddningsverk, länsstyrelserna och kommunerna tillsynsmyndigheter. Statens räddningsverk utgör enligt förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor den centrala tillsynsmyndigheten.

Enligt 15 § 2 st. ska länsstyrelsen och kommuner *”ha tillsyn över verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken i enlighet med den ansvarsfördelning för tillsynen av miljöfarlig verksamhet som följer av miljöbalken”*. Som framgår av 15 § 3 st. är länsstyrelsen tillsynsmyndighet för verksamhet som inte omfattas av 2 st. och sådan tillsyn får länsstyrelsen *”överlåta åt en kommun...om kommunen gjort framställning om det”*.

Beslutsfattande om överföring

För att överlämnande ska ske fordras, enligt 16 § Sevesolagen, att kommunen har gjort en framställan om att överta tillsynsansvaret. I samma paragraf anges att *”om en kommun gjort fram-*

ställning om att tillsynen ska överlåtas enligt 15 § tredje stycket och länsstyrelsen finner att tillsynen inte bör överlåtas, skall länsstyrelsen med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det". Dessa paragrafer korresponderar mot 26 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken (se avsnitt 3.3 ovan).

Ansvar som överförs

Det har hittills inte skett några överföringar av tillsynen inom Sevesolagens område från länsstyrelser till kommuner. Vid införandet av Sevesolagen gjordes tolkningen att länsstyrelserna hade operativt tillsynsansvar och att kommunerna därför inte kan bedriva någon operativ tillsyn inom detta område. Den lagstadgade möjligheten till överföring av uppgifter till kommuner kan därför främst ses som teoretisk.

Finansiering och överklagande

Varken i Sevesolagen eller tillhörande förordning finns någon reglering av finansieringen vid överlåtande av tillsynsuppgift.²⁶

I 25 § Sevesolagen står att *"en kommuns beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos länsstyrelsen."* Nästa instans är miljödomstolen, där länsstyrelsens och Räddningsverkets beslut får överklagas enligt 20 kap. 2 § 2 st. miljöbalken.

Motiv till möjligheten att överföra uppgifter

Som motiv till den lagstadgade ansvarsfördelningen anges att det finns starka skäl för att tillsynsorganisationen på miljöområdet också bör tillämpas för säkerhetsfrågorna på Sevesolagens område, med länsstyrelsen och kommunerna som tillsynsmyndigheter.

²⁶ Vi har i våra intervjuer inte heller lyckats klarlägga om avgiftsbestämmelserna i 27 kap. miljöbalken är tillämpliga på Sevesolagens område.

Ett argument för att överföring till kommuner inte skett är, enligt uppgift, att finansieringsfrågan inte är reglerad och att därför ingen kommun är villig att överta tillsynen. Ett annat argument är att länsstyrelsen med sin kompetensbas är bättre lämpad att handha tillsynen på ett så pass komplicerat område. Å andra sidan kan det hävdas att eftersom kommunerna är tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken borde de även kunna utöva tillsyn enligt Sevesolagen. Andra argument för ett statligt tillsynsansvar är att tillsynen av efterlevnaden av Sevesolagen bör inbegripa ett större geografiskt område än enskilda kommuners område.

Ytterligare en aspekt är att det är få tillsynsobjekt där ansvaret skulle kunna föras över till kommuner. Enligt uppgift har vissa länsstyrelser i dag tillsynsansvar för tre eller fyra objekt. Om kommuner skulle ta över tillsynen skulle det sannolikt bli svårt att upprätthålla behövlig kompetens. En annan aspekt är att tillsynen enligt Sevesolagen är omfattande och inte så detaljreglerad, vilket gör tillsynen kompetenstung.

Statliga myndigheters ansvar efter överföring

Statliga myndigheters kontroll/uppföljning

Eftersom inga tillsynsuppgifter enligt Sevesolagen har förts över till kommuner sker ingen kontroll av kommuner inom området.

Möjligheter till återtagande

Trots att kommunerna i dag inte bedriver någon operativ tillsyn finns en lagstadgad möjlighet för återtagande av kommunal tillsyn enligt Sevesolagen. Återtagande av tillsyn inom Sevesolagens område sker med stöd av bestämmelserna i 26 kap. 4 § miljöbalken (se avsnitt 3.3 ovan). Länsstyrelsen får återkalla tillsynen. Har däremot regeringen beslutat om överlåtelse ska regeringen besluta om återkallelse.

3.5 Strandskyddsbestämmelser

Överföring av uppgifter

Bestämmelser om skydd av områden finns i 7 kap. miljöbalken (1998:808) och i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Det operativa ansvaret för att besluta om olika områdesskydd enligt 7 kap. är i de flesta fallen delat mellan staten (länsstyrelsen) och kommunerna.

I 7 kap. 16 § miljöbalken anges vad som inte får göras inom ett strandskyddsområde och enligt 18 § får länsstyrelsen meddela dispens från dessa bestämmelser, om det finns särskilda skäl. Länsstyrelsen får också, enligt 11 § förordningen om områdesskydd, meddela förordnanden och föreskrifter enligt 7 kap. 14–17 §§ miljöbalken (där strandskyddet regleras). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan, enligt 7 kap. 31 § miljöbalken, förordna att en kommun istället ska ha de befogenheter som länsstyrelsen har enligt 18 §.

Beslutsfattande om överföring

Enligt 12 § förordningen om områdesskydd får länsstyrelsen förordna att en kommun istället ska ha befogenheten att meddela dispens från strandskyddsbestämmelserna. Befogenheten gäller dock inte byggande av försvarsanläggning eller allmän väg.

Med stöd av 26 kap. 3 § miljöbalken och 10 § tillsynsförordningen kan också tillsynsansvaret för strandskyddsbestämmelser överföras från länsstyrelser till kommuner. Det räknas då som tillsynsansvar inom naturvårdsområdet, vilket vi beskriver i avsnittet om miljötillsyn ovan. Vårt intryck är att överföring av såväl ansvar för dispensgivning som tillsynsansvar sker i dialog mellan länsstyrelser och kommuner.

Ansvar som överförs

Kommuner övertar de befogenheter som länsstyrelsen annars har enligt 7 kap. 18 § miljöbalken, vilket innebär att bedöma om dispens ska beviljas eller inte utifrån de fem punktsatser som anges i

7 kap. 16 § miljöbalken. Därmed övertar kommunen hela ansvaret från länsstyrelsen.

Finansiering och överklagande

Kommunfullmäktige får, enligt 27 kap. 1 § miljöbalken meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och prövning när det gäller en kommunal myndighets verksamhet. Avgifter och principer för hur de ska debiteras regleras också ingående i bl.a. förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt i avgiftsförordningen (1992:191). Kommunen (kommunfullmäktige) beslutar om avgifternas storlek.

Kommuners beslut om strandskyddsdispenser och i deras egen- skap av tillsynsmyndighet för strandskyddsbestämmelser över- klagas 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 kom- munala beslut sker på samma sätt, oavsett om det rör en lagstad- gad kommunal uppgift eller en uppgift som överförts från staten.

Motiv till möjligheten att överföra uppgifter

Det framgår av förarbetena till miljöbalken att strandskydd sedan början av 1950-talet har varit av nationellt intresse. Det generella strandskyddet (100 meter) infördes 1975 och syftade till att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv på allemans- rättslig grund. Detta syfte utvidgades 1994, till att även bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Prövning av dispens från strandskyddsbestämmelserna handlar ytterst om en avvägning mellan, å ena sidan, allmänna natur- vårds- 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 restrikt-

tiv och att utrymmet för att bevilja dispens således är mycket litet.

I författningskommentarerna 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 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”*.

Exempel på motiv för överföring som nämns av länsstyrelserna är lokalkännedom, resurseffektivitet och minskad ärendebelastning på länsstyrelsen.

Statliga myndigheters ansvar efter överföring

Länsstyrelsernas kontroll/uppföljning

Naturvårdsverket anser att länsstyrelserna generellt inte följer upp kommunernas dispensprövning i tillräcklig utsträckning. Enligt verket är länsstyrelsernas tillsyn av kommunernas dispensprövning lågt prioriterad, vilket gör att ambitionsnivån i tillsynsförordningen inte uppfylls.

Vi har samma bild av länsstyrelsernas kontroll och uppföljning som Naturvårdsverket. 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. Tillsynen beskrivs av någon länsstyrelse som *”sporadisk”*. Flera länsstyrelser uppger att de inte har analyserat konsekvenserna av överföringen till kommuner. Möjligen kan detta ha att göra med att i flertalet län fattades beslut om överföring i början av 1990-talet, i vissa fall under 1970- och 1980-talen.

Flertalet länsstyrelser uppger att de har löpande och fungerande dialoger med kommunerna. Några länsstyrelser gör kommunbesök, t.ex. vart tredje eller vart femte år, medan få har utvärderat

kommunernas dispensbeslut. Möjligheten att återta ansvaret har i några fall tagits upp av länsstyrelser i syfte att få kommuner att förbättra genomförandet av och kvaliteten i verksamheten.

Möjligheter till återtagande

Det sägs inget i förarbetena om under vilka förutsättningar som överföring bör vägras eller återtas. Det sägs heller inget om vilken myndighet som kan återta uppgifter. Mot bakgrund av 12 § förordningen om områdesskydd är det sannolikt länsstyrelsen som både överför och återtar befogenheten att bevilja dispens från strandskyddsbestämmelserna. Inget återtagande har hittills skett, men enligt uppgift från ett par länsstyrelser kan det eventuellt bli aktuellt i framtiden.

3.6 Livsmedelskontroll

Överföring av uppgifter

Regler om kontroll av livsmedel finns i livsmedelslagen (2006:804) och i livsmedelsförordningen (2006:813). Ansvaret för livsmedelskontrollen är delat mellan Livsmedelsverket och de nämnder som utövar livsmedelskontrollen i respektive kommun.

Enligt 23 och 24 §§ livsmedelsförordningen är Livsmedelsverket generellt sett 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.

Sedan den 1 januari 2006 gäller ett antal EG-förordningar på livsmedelsområdet. Med anledning av dem gäller även en ny livsmedelslag sedan halvårsskiftet 2006. Genom de nya EG-förordningarna och den nya livsmedelslagen har begreppen ”tillsyn” och ”tillsynsmyndighet” ersatts med begreppen ”offentlig kontroll” och ”kontrollmyndighet”. Livsmedelsverkets ansvar att leda och samordna kontrollen har förtydligats och förstärkts

genom ett antal instrument: Kommunerna ska få samverka om kontrollen, avgifterna ska ge större kostnadstäckning och kontrollmyndigheterna ska ges bättre möjligheter att ingripa mot kommuner som brister i sin offentliga kontroll.²⁷

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.

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.²⁸ De centrala myndigheternas styrande och samordnade insatser behöver därför stärkas.

²⁷ Lagändringarna gäller även för Djurskyddsmyndigheten (se avsnitt 3.7).

²⁸ 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.

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

Överföring av uppgifter 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 genom den förra livsmedelsförordningen (1971:807). Kommunens storlek tycks vara avgörande för möjligheten att utföra kontroll som Livsmedelsverket annars har hand om. Det handlar därför främst (men inte enbart) 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 kommuner 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 genomförs av en inspektör. Ett sätt att minska inspektörens arbetsbörda kan vara att samverka med närliggande kommuner. Troligtvis innebär samverkan också att kommuner bygger upp bättre kompetens och skapar en mer hållbar lösning. I

synnerhet gäller detta för små kommuner. Detta kan leda till att Livsmedelsverket 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 till en kommun. Sedan den 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 om 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 46a § livsmedelsförordningen.

Livsmedelsverket har avslagit förfrågningar från kommuner om att överföra kontrollen till verket. Skälen är, som nämnts ovan, att kommuner inte kan hänvisa till bristande resurser eller kompetens som skäl för att ansvaret ska övertas av Livsmedelsverket.

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

Ansvar som överförs till kommuner

I princip överförs allt ansvar vid överföring av kontrolluppgifter till kommunen. Undantaget gäller godkännande av verksamhet, som enligt den nya kontrollförordningen krävs vid helt ny verksamhet eller efter stor omorganisering. Livsmedelsverket ansvarar för godkännande.

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”.

Motiv till överföring av uppgifter till kommuner

I den mån kontrollen för en viss anläggning som Livsmedelsverket annars 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 mer vardaglig kontroll av vad som händer i kommunen och i verksamheten. Det anses även bra för verksamheterna att ha lokala inspektörer, då de har kunskap om vad som händer i kommunen.

Finansiering och överklagande

Livsmedelslagen gör det möjligt för kontrollmyndigheterna att ta ut avgifter för kontrollen. Avgiftsnivån fastställs i nuläget av Livsmedelsverket, som också har vägledningsmaterial om t.ex. principer för avgiftssättning och lämpligt antal kontrollstimmar på olika objekt.

När den nya livsmedelsförordningen träder i kraft i januari 2007 stärks kommunernas mandat att ta ut avgifter. 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”.*

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 med-*

delats 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 kommuner

Den formella regleringen av Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas ansvar för samordning och planering av kontrollverksamheten framgår av 12 § livsmedelslagen, 28–29 §§ livsmedelsförordningen och förordningen (2001:1259) med instruktion för Livsmedelsverket. Livsmedelsverket ”*samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämnar stöd, råd och vägledning i verksamheten*”.

Livsmedelsverkets kontroll/uppföljning

Livsmedelsverket har som central kontrollmyndighet möjlighet att dels utöva kontroll över kommuner, dels över verksamheter under kommunens kontrollansvar. Kommunkontrollen som det ser ut i dag innebär en dialog om hur kontrollen sköts men Livsmedelsverket ser gärna att en mer regelrätt revision inrättas.²⁹

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

²⁹ Enligt uppgift pågår diskussioner om att låta länsstyrelserna överta uppgiften att utöva normerande inspektioner.

Som medlemsland i EU blir verksamheter i Sverige granskade av EU-kommissionen. FVO³⁰ från EU-kommissionen utför årligen fyra till fem inspektioner inom livsmedelsområdet i Sverige, oftast inom det animala området, för att bedöma hur Sverige som medlemsland sköter kontrollen av livsmedel. Anmärkningar som ständigt återkommer gäller Sveriges organisation och det faktum att man från centralt håll inte kan styra kommunala angelägenheter. Sverige får även kritik för bristande centralt stöd till kommuner och (i några fall) felaktig implementering av lagstiftningen.

Möjligheter 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 längre 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 nu Livsmedelsverket återtagit kontrollen 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 kontrollen under en inspektion.

Enligt Livsmedelsverket kan antalet återtaganden 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 ställning.

³⁰ European Commission - Food and Veterinary Office.

3.7 Djurskyddskontroll

Överföring av uppgifter

I djurskyddslagen (1988:534) 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 en regelbunden riskbaserad offentlig kontroll som i huvudsak ska genomföras utan förvarning.

Den offentliga kontrollen utövas på central, regional och lokal nivå. Djurskyddsmyndigheten är, enligt 24 § djurskyddslagen, den centrala myndighet som sedan den 1 januari 2004 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 operativa uppgifter som t.ex. godkännande av stall samt omhändertagande av djur.

Kommunerna bedriver, enligt 24 § djurskyddslagen, offentlig kontroll samt rådgivning och utbildning gentemot verksamhetsutövarna. Nämnden ska ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att uppgifterna ska kunna fullgöras på ett tillfredsställande sätt.

Beslutsfattande om överföring till länsstyrelser

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 ska 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 följande om tvångsöverföring av ansvaret för 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 kontrollansvaret ska återlämnas till kommunen.

Sedan den 1 juli 2005 kan 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 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 om samverkan med andra kommuner. Det sker på tjänstemannanivå och är därför svårare att få grepp om. Anledningen till att kommuner väljer samverkan är att kontrollobjekten är för få i vissa kommuner och att 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.

Enligt Riksrevisionen saknas ett centralt register över kontrollobjekten, vilket gör det svårt att uppskatta omfattning av kommunernas kontroll och därmed omfattningen av överföringar. Många kommuner uppges också ha för små resurser för att kunna utöva djurskyddskontroll.

Eftersom möjligheten till överföring av kontrollansvar är relativt ny, har det endast förekommit i ett fall. Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade den 30 juni 2006 att överta ansvaret för djurskyddskontroll på Arlanda flygplats från Sigtuna kommun, efter begäran av kommunen. Som grund för beslutet anfördes att Arlanda flygplats har en av tre bemannade gränskontrollstationer i Sverige och är en av två godkända flygplatser för införsel av djur som kommer från högriskländer utanför EU. Djurhanteringen på Arlanda flygplats innefattar dessutom även smittskydd, vilket länsstyrelsen har kontrollansvar för.

Finansiering och överklagande

Enligt 70 § djurskyddsförordningen har kommunerna rätt att ta ut avgifter för sin kontrollverksamhet samt att fastställa avgifternas storlek. Djurskyddsmyndigheten har enligt 25 § djurskyddslagen rätt att meddela föreskrifter om avgifter, t.ex. gällande för vilka ärenden som kontrollorganen får ta ut avgift. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande Djurskyddsmyndigheten, kommer fr.o.m. år 2011 att ha rätt att föreskriva att kommuner *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 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 kontrollmyndighet (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.

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 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 kompletterats 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.

Motiv till överföring av uppgift till staten

Den 1 juli 2006 infördes möjligheten att ingripa mot kommuner som brister i sin offentliga kontroll genom antingen föreläggande eller tvångsöverföring, som en anpassning till nya EU-förordningar. Regeringen anför att det samhällsliga ansvaret att upprätta en väl fungerande djurskyddskontroll väger så tungt att det anses motiverat att i 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

Det är endast överföring av kontrollansvar till staten som är aktuellt här. Det är därför relevant att beskriva länsstyrelsens roll i samband med överföring. Enligt 24 § djurskyddslagen får länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen, förelägga en kommun att avhjälpa bristen om en kommun inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag.

En kontrollmyndighet (länsstyrelse eller kommun) har enligt 26 § djurskyddslagen befogenheter att förelägga, förelägga med vite, besluta om förbud samt meddela rättelse enligt lag.

Statliga myndigheters kontroll/uppföljning

Det är framför allt kommunerna och viss mån länsstyrelserna som bedriver operativ djurskyddskontroll. Djurskyddsmyndighetens roll är, enligt förordningen (2003:1125) med instruktion för Djurskyddsmyndigheten, att *”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 skrivningar om myndighetens ansvar återfinns i 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 regeringen behöver därför de centrala kontrollmyndigheternas samordnande och styrande insatser stärkas. Ett flertal lagförslag på förbättringar har redan införts. Djurskyddsmyndigheten har exempelvis fr.o.m. år 2006 fått utökad 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 djur-

skyddsområdet använder sin föreskriftsrätt för att styra upp och öka likvärdigheten i kommunernas kontroll.

Djurskyddsmyndigheten utför revisioner av länsstyrelsernas kontroll. Sammanlagt kommer elva länsstyrelser att bli föremål för Djurskyddsmyndighetens revision och planerna 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. Därutöver bedrivs s.k. nationella kontrollprojekt inom djurskyddskontrollen, där Djurskyddsmyndigheten, länsstyrelsen och kommunerna medverkar. Syftet med projekten är att höja kvaliteten på kontrollen och de har visat sig vara ett effektivt medel för att uppnå bättre likvärdighet i djurskyddskontrollen.

3.8 Flyktingmottagande

Överföring av uppgifter

Ansvar för mottagande av nyanlända flyktingar är delat mellan stat och kommun. Staten har ett övergripande ekonomiskt ansvar och ska se till att kommunerna har beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända. De kommuner som tar emot nyanlända ansvarar för att genomföra en god introduktion. I gengäld ersätts dessa kommuner av Integrationsverket.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är emellertid inte reglerad i lag. Istället är det frivilliga förhandlingar följt av överenskommelser som har kännetecknat området ända sedan det lokala flyktingmottagandet infördes 1985. År 2006 hade 210 kommuner tecknat avtal med Integrationsverket.

Integrationsverket beslutar om ersättning till kommuner i enlighet med förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen). Av ersättningsförordningen framgår vilka krav en kommun måste uppfylla för att få del av ersättningens olika delar. Kommunen måste bl.a.

följa en introduktionsplan. Om kommunen underlåtit att upprätta introduktionsplaner har Integrationsverket rätt att kräva tillbaka ersättning, vilket också har hänt. Enligt 41 § får ersättning också 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.

De kommuner som tar emot flyktingar har rätt till schablonersättning, enligt 3 § ersättningsförordningen. Som framgår av 11 § har kommuner rätt till schablonersättning mot att de *”genomför ett program för utlännings introduktion i samhället i enlighet med en skriftlig introduktionsplan som fastställs i samråd med utlänningsen”*.

Kommuner som väljer att inte teckna en överenskommelse för flyktingmottagande får ändå ersättning av staten. De får då inte grundersättningen som motsvarar tre schablonbelopp för vuxna, ca 500 000 kr. Enligt uppgift innebär modellen med överenskommelser att planeringen och samordningen av flyktingmottagandet underlättas både för staten och för kommunerna. Ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. innebar att flyktingar hade rätt till eget boende, dvs. inte bara anläggningsboende. Lagändringarna medförde, enligt uppgift, att modellen med överenskommelser förlorade lite av sin status som ett effektivt planeringsinstrument.

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.

Flyktingmottagandet har påverkats av ändringar i lagstiftningen och konjunkturen och inte minst av stora flyktingströmmar. Kommunerna anser, enligt uppgift, 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 gränsdragningsproblem i det juridiska och politiska ansvaret mellan staten och kommunerna.

De regleringar som är relevanta för kommunernas skyldigheter att ge hjälp och stöd till flyktingar är socialtjänstlagen (2001:453), lagen om mottagande av asylsökande m.fl., skollagen (1985:1100) samt ersättningsförordningen.

I 2 § socialtjänstlagen står det att *”kommunen har det yttersta ansvaret för dem som vistas i kommunen får det stöd och hjälp de behöver. Detta ansvar innebär 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 ersätter således inte andra huvudmäns ansvar.

Även om det i första hand är kommunerna som har ett direkt ansvar för flyktingar som vistas där, har flera centrala myndigheter, enligt förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för att genomföra integrationspolitiken, skyldighet att medverka i introduktionen. Ett återkommande tema i flera utredningar och propositioner är vikten av samverkan för en framgångsrik introduktion. Det är särskilt tre myndigheter som har pekats ut som särskilt viktiga för kommunernas introduktion: Migrationsverket, Integrationsverket och Arbetsmarknadsverket.

Kommunerna har redan i praktiken ett samordningsansvar för introduktionsinsatser, vilket regeringen vill formalisera genom att tilldela Integrationsverket medel för ett tvåårigt projekt. Projektet syftar till att främja interkommunal och regional samverkan.

Kommunernas åtagande

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 § i samma lag har kommunen rätt att bestämma att introduktionsersättning inte ska betalas ut för viss tid eller att ersättningen helt ska utebli om utlänningen inte följer den upprättade

introduktionsplanen som fastställs i samråd med utläningen. Kommunens beslut att inte betala ut introduktionsersättning får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Däremot får inte beslut om ersättningens storlek överklagas.

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. 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 kontrollmyndighet och introduktionsinsatserna kan komma från många olika håll/parter. 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 flyktingmottagandet 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.

3.9 Kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet

Överföring av uppgifter

Det finns två arbetsmarknadspolitiska insatser som riktar sig till ungdomar; *kommunala ungdomsprogram* (KUP) och *ungdomsgarantin* (UG). Kommunens möjlighet att ansvara för dessa insatser regleras genom lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program och förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

KUP riktar sig till ungdomar som inte fyllt 20 år och är enda insatsen för ungdomar i den åldern. UG fungerar oftast som det sista alternativet för ungdomar mellan 20 och 24 år när arbetsförmedlingen efter 90 dagar inte kunnat erbjuda den unge något lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program. För att vara berättigad att delta i insatserna krävs, förutom rätt ålder, även att man inte har någon annan sysselsättning.

Beslutsfattande om överföring

Enligt 26 § 3 st. förordningen (2000:634) ska länsarbetsnämnden (LAN) ta initiativ till överenskommelser som innebär att kommunerna åtar sig att anordna ungdomsinsatser. Det framgår av 3 § AMS föreskrifter (AMSFS 2000:4) 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.

I oktober år 2005 hade enligt Riksrevisionen 286 kommuner avtal om kommunala ungdomsprogram och 249 hade avtal om ungdomsgaranti. Alla kommuner som har sådana avtal erbjuder dock inte dessa insatser, eftersom avtalen kan vara vilande.

Ansvar om överförs

I mallen för avtalen som upprättas mellan kommun och LAN regleras åtaganden för respektive part. Arbetsförmedlingen ska dock 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. I lagen och förordningen anges inte vad programmen mer konkret ska innehålla, utan där ges endast exempel.

Enligt vår uppfattning regleras innehållet i programmen av de individuella handlingsplaner som LAN upprättar och i de avtal som tecknas med kommunerna. De ramavtal som AMS tillhandahåller är inte obligatoriska, utan parterna bestämmer innehållet i avtalet. Enligt Riksrevisionen används avtalsmallen för det mesta som grund för avtalen.

Finansiering och överklagande

För ungdomsgarantin får kommunen bidrag från staten för antalet deltagare och dagar som de deltar i programmet. Ersättningen uppgår till 150 kr/dag eller 3 000 kr/månad. Det finns tre former av ersättning till ungdomar som deltar i ungdomsgarantin; aktivitetsstöd, försörjningsstöd eller utvecklingsersättning. Den förstnämnda ersättningen utbetalas av staten och de två övriga ersättningarna av kommunen.

För kommunala ungdomsprogram får kommunen statsbidrag för hela programmet. Bidraget består av två delar som avser dels administrativ kostnad och dels individersättning. Dock regleras det i avtalen hur stor ersättning kommunen ger den unge respektive hur mycket kommunen behåller för att finansiera servicen. Den enda centralt reglerade kostnaden är att de ungdomar i programmet som inte har gått ut gymnasiet ska ersättas med 1 360 kronor per månad.

Enligt 39 § förordningen (2000:634) får LAN:s beslut 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 heller överklagas, men en avvisad ungdom kan begära att få beslut om anvisning till program omprövat av LAN. Enligt 28 § förordningen är det endast kommuners beslut

om att skilja någon från ungdomsgarantin som kan överklagas. Detta görs till kammarrätten och kräver prövningstillstånd.

Motiv till möjligheten att överföra uppgifter

I skälen för regeringens ställningstagande vad gäller de kommunala ungdomsprogrammen framhålls att varje kommun sedan tidigare har ansvar att erbjuda ungdomar bosatta i kommunen en treårig gymnasieutbildning. Man har även genom skollagen, socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) haft ansvar för ungdomar under 20 år. Dock har det rått oklarheter kring kommunens ansvar vad gäller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I förarbetena till den tidigare lagen om kommunernas insatser för ungdomar föreslår regeringen därför att kommunen ska få det samlade ansvaret för att tillsammans med den unge utarbeta åtgärder som ska leda till arbete eller lämplig vidareutbildning.

Vi kan inte urskilja någon utvecklad argumentation till varför systemet med avtal valdes, men regeringen skriver att ett syfte är att *”utveckla det lokala inflytandet inom ramen för den nationella arbetsmarknadspolitiken”*. Att det sker genom avtal motiveras med att den lösningen dels ger större frihet för kommunerna att utforma insatserna så att den passar de lokala förhållandena, dels bygger på ett aktivt intresse från kommunerna. Det ansågs heller inte lämpligt att lagstifta om ett direkt kommunalt ansvar, eftersom det bedömdes svårt att beräkna den ekonomiska regleringen som måste ske enligt finansieringsprincipen.

I de kommuner som inte tecknat avtal uppges från centralt håll att sysselsättningen löses på annat sätt eller att behov inte finns. När inget avtal tecknats har LAN ansvaret för att erbjuda den unge en sysselsättning.

Statliga myndigheters ansvar efter överföring

AMS roll är att se till att ungdomarna får den service de har rätt till och AMS gör uppföljningar av de individuella handlingsplanerna.

Statliga myndigheters kontroll/uppföljning

AMS gör uppföljningar av hur de individuella handlingsplanerna efterlevs, men har ingen regelrätt kontroll av vad kommunen gör. Det finns inga formella krav som kommunen måste uppfylla för att få överta uppgiften. Kraven på kommunen formuleras i avtalen och i de ungas individuella handlingsplaner.

Arbetsmarknadsnämnderna har, enligt 38 § förordningen (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket, en tydlig uppgift att säkra kommunens kvalitet i utförandet. AMS begär även in uppgifter om hur kommunen sköter insatserna.

Möjligheter till återtagande

Den enda sanktionsmöjligheten mot kommunen som statliga myndigheter har är att säga upp avtalet. Denna möjlighet har även kommunen. Hittills har inga avtal sagts upp av någon part.

Det nu gällande ramavtalet är ett och ett halvt år gammalt. I förra avtalsmodellen var enligt uppgift inte möjligheten att säga upp avtalet lika väl reglerad. Enligt uppgift är det också svårt för kommunerna att avsäga sig ansvaret när de åtagit sig uppgiften, som en följd av förordningarna och samarbetet med LAN och arbetsförmedlingar. Antalet kommuner som handhar uppgifterna uppges vara stabilt. Dock uppger AMS att det har hänt att man inte upprättat nytt avtal efter det att avtalstiden löpt ut.

3.10 Samtjänst vid medborgarkontor

Överföring av uppgifter

Efter förslag från regeringen inleddes 1994 en femårig försöksverksamhet med medborgarkontor. Försöksverksamheten regle-

rades i lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor. Regeringen föreslog 1997 att försöksverksamheten skulle utvidgas och förlängas, t.o.m. juni 2002. Då infördes begreppen ”samtjänst” och ”samtjänstavtal”. Därefter skedde en ny förlängning t.o.m. juni 2004. I mars 2004 föreslog regeringen att försöksverksamheten med samtjänst skulle permanentas.

Det finns tre sorters medborgarkontor; rent kommunala (vanligast), samlokalisering mellan statliga myndigheter och kommuner (relativt vanliga) och integrerade medborgarkontor (få). Samtjänst sker endast vid integrerade medborgarkontor. Sedan 1997 har regeringen godkänt fem 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.

Beslutsfattande om överföring

För att upprätta samtjänst vid medborgarkontor krävs att parterna ingår ett avtal. Enligt 3 § i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor ”...*skall ett samtjänstavtal godkännas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.*” Det finns i dagsläget inget bemyndigande till någon myndighet att godkänna samtjänstavtal. Därmed är det regeringen som godkänner avtal och återkallar godkännande. Beslut om godkännande eller inte fattas efter beredning av en ansökan.

Ansvar som överförs

I 1 § lagen om samtjänst stadgas 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 förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag eller att använda varandras personal till att utföra sådan verksamhet (samtjänst vid medborgarkontor)*”.

Med 1997 års lag om försöksverksamhet med samtjänst utvidgades möjligheterna när det gäller samverkansformer och ärendetyper. Det blev t.ex. möjligt även för statliga myndigheter, en allmän försäkringskassa eller ett landsting att utföra enklare för-

valtningsuppgifter som *inte* innefattar myndighetsutövning, för varandras eller för en kommuns räkning. Dessutom föreslog regeringen att samtjänsten borde omfatta ett direkt personalsambud mellan statliga myndigheter, allmän försäkringskassa, landsting och kommun. Personalsambud föreslogs bli obligatoriskt för sådana uppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personregister (numera personuppgifter).

I både 1997 och 2004 års lag finns angivet vad samtjänst *inte* får omfatta. Samtjänst får t.ex., enligt 6 § i 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 § i 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, enligt 7–8 §§, endast avse åtta förvaltningsuppgifter. 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.

Finansiering och överklagande

Regeringen skriver i förarbetena till den nu gällande lagen att samtjänst inte ska föranleda några ökade kostnader, varken för kommuner och landsting eller för staten. Verksamheten med samtjänst vid medborgarkontor baseras på frivilligt deltagande från kommuner och landsting och kommer att göra så även fortsättningsvis.

Det finns inga bestämmelser om överklagande i lagen om samtjänst. Enligt uppgift kan beslut som fattas inom ramen för ett samtjänstavtal överklagas i enlighet med de regler som gäller för respektive huvudmans verksamhet.

Motiv till möjligheten att överföra uppgifter

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.

I de följande propositionerna skriver regeringen att samtjänst kan bidra till att verksamheten organiseras och bedrivs mer rationellt och kostnadseffektivt. Andra motiv är att öka den lokala tillgängligheten och att stödja självbetjäning.

Statliga myndigheters ansvar efter överföring

Statliga myndigheters kontroll/uppföljning

Enligt uppgift sker ingen systematisk uppföljning av de samtjänstavtal som godkänts.

Möjligheter till återtagande

I 3 § lagen om samtjänst vid medborgarkontor står att ”*regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får återkalla ett godkännande, om ändrade förhållanden kräver det eller om det finns andra särskilda skäl för det. Samtjänstavtalet upphör i så fall att gälla den dag som regeringen eller myndigheten bestämmer*”. Därutöver kan samtjänsten upphöra genom att avtalen löpa ut och inte förnyas.

3.11 Rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund

Överföring av uppgifter

Samordningsförbund och deras verksamhet regleras i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. I 1 § anges 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”*. Samordningsförbund är således ett samarbetsorgan mellan vissa utpekade statliga myndigheter, kommuner och landsting. Det är frivilligt att bilda samordningsförbund, men det krävs att alla fyra parter deltar.³¹

I dag finns 41 samordningsförbund i landet. Förbundens uppgift är att samordna finansieringen av vissa 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 huvudmän och på så sätt *”återställa eller öka den enskildes funktions- och arbetsförmåga.”*

Beslutsfattande om överföring

I samband med att ett samordningsförbund bildas ska en förbundsordning upprättas. Denna reglerar förbundets organisering

³¹ 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 den 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 permanentats. 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, socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

och arbete. Förbundsordningen gäller tills vidare. Det upprättas inte något annat avtal som reglerar parternas inbördes åtaganden.

Ansvar som överförs

Samordningsförbund är en offentligträttslig person som innehar egen rättskapacitet. Förbundens uppgifter består i att främja samverkan mellan förbundets aktörer, besluta om den finansiella samordningens mål och riktlinjer samt finansiera samordnade insatser inom rehabiliteringsområdet. I förbundets uppgifter ingår även att följa upp och utvärdera insatserna samt att redovisa budget och genomföra årsredovisningar.

Samordningsförbund får inte besluta i frågor som rör enskildas rättigheter eller förmåner. Vidare får ett förbund, enligt 6 § i lagen, inte heller *”vidta åtgärder i övrigt som innefattar myndighetsutövning eller som avser tillhandahållande av tjänster avsedda för enskilda.”* De ursprungliga huvudmännen har kvar ansvaret för insatser mot enskilda och beviljar insatser i enskilda fall.

Finansiering och överklagande

Samordningsförbundets gemensamma insatser ska finansieras med delar av de samordnade aktörernas resurser. Av 6 § i lagen (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.”*

Ett samordningsförbunds beslut kan överklagas enligt 28 § i lagen (2003:1210). 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.” Då samordningsförbundens uppgifter inte rör myndighetsutövning utan faktiskt handlande gäller laglighetsprövning av förbundets beslut. I ärenden som rör myndighetsutövning fattar respektive huvudman beslut. Dessa beslut överklagas då enligt regleringen för respektive huvudman.

Om en allmän förvaltningsdomstol har upphävt eller förbjudit att ett beslut av ett samordningsförbund verkställs, kan detta beslut överklagas av förbundet eller av dem som är medlem i en kommun eller ett landsting som är förbundsmedlem.

Motiv till möjligheten att överföra uppgifter

Signalerna till de aktörer som tidigare haft delansvar för rehabilitering har varit motstridiga och otydliga, Socialstyrelsens, Arbetsmarknadsverkets och socialförsäkringsadministrationens 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 i propositionen (1996/97:63) om samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m. skapa större effektivitet inom rehabiliteringsområdet. Regeringen anser att *”det finns ett stort behov av att mer effektivt utnyttja samhällets samlade resurser för att bättre kunna tillgodose enskilda människors behov av olika stödåtgärder.”*

I förarbetena till lagen om finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet framförs liknande argument. Resursanvändningen antas komma att underlättas och effektiviteten öka vid samordning av verksamheter inom området.

Regeringen framhåller att man vid vidare utformande av samordning inom rehabiliteringsområdet ska utgå från erfarenheterna från försöksverksamheterna Socsam och Finsam. Regeringen föreslog mot denna bakgrund att samordningsformen skulle bli permanent men *inte* rikstäckande.

Statliga myndigheters ansvar efter överföring

Statliga myndigheters kontroll/uppföljning

Försäkringskassan, AMS och Socialstyrelsen har hand om ett webbaserat uppföljningssystem för rehabiliteringsinsatser kallat System för uppföljning av samverkan inom rehabiliteringsområdet (SUS). Avsikten är att SUS ska användas av parterna i förbundet för att rapportera in uppgifter löpande. SUS är den enda uppföljning som sker av samordningsförbundens insatser på aggregerad nivå. De samverkande parterna gör vidare egna uppföljningar av insatser på individnivå, något som förbundet inte är behörigt att göra.

Möjligheter till återtagande

Det ska framgå av förbundsordningen hur samordningen ska avslutas. Samordningen kan avslutas antingen genom att någon part vill detta eller att lagstiftningen om förbundsordningen förändras. Hittills har inget samordningsförbund avslutat sin verksamhet.

4 Jämförelser

4.1 Inledning

Som framgår av kapitel 3 har vi undersökt elva verksamheter. Det kan tyckas som en allt annat än enkel uppgift att ägna sig åt verksamhetsövergripande jämförelser, när de verksamheter som undersöks är så pass olika. Det är t.ex. stora skillnader mellan kommunala lantmäterimyndigheter, livsmedelskontroll och miljötillsyn. Samtidigt menar vi att sett utifrån frågeställningarna i vårt uppdrag är verksamheterna inte så olika, eftersom de flesta av dem har åtminstone en gemensam nämnare i bestämmelserna om överföring av uppgifter till eller från kommuner.

Med kapitel 3 som utgångspunkt ska vi här jämföra bestämmelserna om överföring i ett antal dimensioner för att identifiera likheter och skillnader. Det kan t.ex. gälla verksamheternas karaktär, beslutsfattandet kring överföringar, motiven bakom bestämmelserna och den aktuella omfattningen av överföringar.

Det är nödvändigt att här också säga några ord om hur vi ser på begreppet *delegation*, som används i vissa verksamheter. Vår bedömning är dock att begreppet delegation inte är lämpligt att använda i det här uppdraget, av följande skäl:

Som framgår av kapitel 2 och bilaga 14 används delegation vanligen inom den konstitutionella rätten och inom kommunalrätten. I båda dessa fall är det klart att den som delegerar har ett bibehållet ansvar. Riksdagen har t.ex. befogenhet att när som helst stifta en ny lag och kommunfullmäktige kan när som helst ändra innebörden av delegationen till nämnder. Delegation omfattar i huvudsak kompetens att utöva rättsligt handlande.

I de verksamheter som vi undersöker är initiativet kommunalt och det sker en dialog mellan stat och kommuner, medan delegation brukar vara ensidig och initieras från den som delegerar. Statliga myndigheter har dock befogenhet att återta de överförda uppgifterna. Återtagande sker dock sällan, varför möjligheterna för staten att återta uppgifter tycks vara mer formella än reella.

Detta gör sammantaget att vi väljer att inte tala om delegation, utan om *överföring av uppgifter*, som i praktiken innebär *villkorade huvudmannaskapsförändringar*.

Sådana villkorade huvudmannaskapsförändringar sker mellan två huvudmän och inbegriper överföring av kompetens att utöva både faktiskt och rättsligt handlande. Delegation kan således ses som en delmängd i den typ av överföring som vi kallar villkorad huvudmannaskapsförändring. Kommunerna övertar såväl politiskt och rättsligt som ekonomiskt ansvar för att utföra verksamheterna. Dessutom är det så att kommunerna utför de uppgifter som staten annars skulle ha gjort.

I de fyra fall som staten tecknar avtal/överenskommelser eller deltar i upprättande av förbundsordningar är den här begreppsdiskussionen inte relevant, eftersom det då inte handlar om överföring av uppgifter.

4.2 Likheter och skillnader i flera dimensioner

4.2.1 Verksamheternas karaktär

Individuella beslut är här vanligare än individuella tjänster

Ett sätt att beskriva verksameters olika karaktär är att identifiera vilken typ av kommunala slutprestationer som är mest framträdande.³² Vi kan då konstatera att flertalet undersökta verksamheter domineras av samma typ av kommunala slutprestationer, nämligen *individuella beslut*.

Som framgår av kapitel 2 menar vi att i verksamheter som domineras av *individuella beslut* möter medborgaren kommunen i dess egenskap av offentlig myndighet. Det handlar då ofta (men inte alltid) om insatser som brukar benämnas myndighetsutövning mot enskild, dvs. insatser som i huvudsak innebär rättsligt

³² Se kapitel 2. Mer underlag om bedömning av verksameters karaktär finns i Statskontoret (2003:26), Statskontoret (2005:2) och Statskontoret (2005:28).

handlande. Ansvaret för att fatta beslut i denna typ av frågor ligger regelmässigt på de kommunala nämnderna.

De verksamheter som vi undersöker och som domineras av *individuella beslut* är kommunala lantmäterimyndigheter, solarietillsyn, miljötillsyn, tillsyn av farliga ämnen, beviljande av strandskyddsdispens, livsmedelskontroll, djurskyddskontroll och samtjänst vid medborgarkontor.

Kommunernas verksamhet inom dessa områden resulterar ytterst i kommunala beslut som påverkar enskilda. Det kan t.ex. vara beslut om att en inspekterad anläggning är godkänd eller beslut om att utdöma någon form av sanktioner (förelägganden, vite etc.) mot verksamhetsutövare. Beslut vid lantmäteriförrättningar, beviljande av strandskyddsdispens och samtjänst vid medborgarkontor är andra exempel på verksamheter med *individuella beslut*. Kommunernas beslut inom dessa områden påverkar enskilda medborgare genom att besluten antingen godkänner eller avstyrker den aktuella förfrågan.

Vi kan därutöver se tre exempel på verksamheter som domineras av *individuella tjänster*. Här tänker vi på flyktingmottagande, kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet och rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund.³³ Slutprestationer i form av tjänster innebär i allt väsentligt faktiskt handlande (jfr. kapitel 2).

Koppling mellan typ av slutprestation och värden

Varför är det då intressant att resonera om kommunala slutprestationer i det här sammanhanget? Vår utgångspunkt i tidigare uppdrag åt Ansvarskommittén är att typen av kommunala slutprestationer speglar verksameters karaktär. Verksameters karaktär påverkar i sin tur dels förutsättningarna för staten (riksdag, regering, myndigheter) och EU att styra verksamheten ifråga, dels vilka värden som kan främjas.³⁴

³³ Det är på ett sätt korrekt att benämna rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund för individuella tjänster, men i praktiken är det respektive huvudman som ansvarar för de faktiska insatserna (tjänsterna). Genom förbunden samordnas inriktning och finansiering av dessa insatser.

³⁴ Mer information finns i Statskontoret (2003:26), Statskontoret (2005:2) och Statskontoret (2005:28).

Vi menar att verksamheter som domineras av individuella beslut kan (men inte nödvändigtvis behöver) styras mer ingående och detaljerat än verksamheter som domineras av individuella tjänster. Ju mer ingående staten kan och vill reglera (styra) en verksamhet, desto större förutsättningar finns det att få genomslag för värden som t.ex. rättssäkerhet och likvärdighet i hela landet. En verksamhet som staten varken kan eller vill reglera ingående lämnar större utrymme för lokaldemokratiskt inflytande. Vi återkommer till värden i avsnitt 4.2.4 nedan.

4.2.2 Beslutsfattande om överföringar m.m.

Som framgår av figur 4.1 skiljer sig beslutsfattande om överföring av uppgifter till eller från kommuner åt mellan de undersökta verksamheterna:

Figur 4.1 Beslutsfattandet om överföringar

Verksamhet	Beslutande instans	Beslutens giltighet	Bestämmelser om återtagande
Kommunala lantmäterimyndigheter	Regeringen	Tills vidare	Ja
Solarietillsyn ³⁵	Strålskyddsinstitutet	Tills vidare	Nej
Miljötillsyn	Länsstyrelserna	Tills vidare	Ja
Tillsyn av farliga ämnen	Länsstyrelserna	Tills vidare	Ja
Beviljande av strandskyddsdispens	Länsstyrelserna	Tills vidare	Ja
Livsmedelskontroll	Livsmedelsverket / Regeringen	Tills vidare	Ja
Djurskyddskontroll	Länsstyrelserna / Regeringen	Tills vidare	Ja
Flyktingmottagande	Förhandling (Integrationsverket-kommuner)	Tidsbestämda överenskommelser	Ja
Kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet	Förhandling (Länsarbetsnämnder-kommuner)	Tidsbestämda avtal	Ja
Samtjänst vid medborgarkontor	Regeringen	Tidsbestämda avtal	Ja
Rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund	Förhandling (Försäkringskassan – Arbetsförmedlingen – kommuner-landsting)	Tills vidare	Ja

³⁵ Strålskyddslagen kommer att ändras fr.o.m. 1 januari 2007, se kap. 3 ovan.

Som framgår av figur 4.1 beslutar regeringen om överföring i två fall, centrala myndigheter i två fall och länsstyrelserna i fyra fall. I tre fall sker förhandlingar mellan stat och kommuner. Beslut om överföring av uppgifter till kommuner gäller tills vidare inom sju verksamheter där överföring kan ske. Vi har, i vår kartläggning och vid våra intervjuer, inte funnit några tydliga skäl till varför riksdag eller regering valt en viss beslutsinstans inom en viss verksamhet.

Regeringen beslutar om att ge tillstånd till kommunala lantmäterimyndigheter samt godkänner samtjänstavtal. I båda fallen fattar regeringen beslut utifrån en ansökan. Det finns dock skillnader mellan verksamheterna. När det gäller kommunala lantmäterimyndigheter ska kommunens ansökan skickas till Lantmäteriverket, som i sin tur ska bifoga ett till- eller avstyrkande. De offentliga aktörer som vill träffa samtjänstavtal ska däremot skicka sin ansökan direkt till regeringen.

Centrala myndigheter som berörs är Livsmedelsverket och Strålskyddsinstitutet. Livsmedelsverket beslutar om att överföra uppgifter till eller återta uppgifter från kommuner. Detta beslut ska fattas i samråd med berörd kommun och beslutet gäller då för enskilda kontrollobjekt. Regeringen beslutar dock om återtagande om kommunen grovt åsidosatt sitt kontrollansvar. Strålskyddsinstitutet beslutar om att överföra ansvaret för solarietetillsyn till kommuner, efter framställning från kommunen.

Länsstyrelserna beslutar om överföring av uppgifter inom miljö-tillsyn, beviljande av strandskyddsdispens och tillsyn av farliga ämnen (som ännu inte skett) samt djurskyddskontroll. Gemensamt för de tre förstnämnda verksamheterna är att överföringen initieras av kommunerna, som genom ansökan till länsstyrelsen begär att få ta över de aktuella uppgifterna. När det gäller djurskyddskontroll får länsstyrelsen, i samråd med berörd kommun, besluta att kontrollansvaret för en viss verksamhet som kommunen annars är ansvarig för överförs till länsstyrelsen. Regeringen beslutar dock om återtagande om kommunen grovt åsidosatt sitt kontrollansvar.

Vid flyktingmottagande, kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet, samtjänst vid medborgarkontor och för rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund använder staten andra styrmedel, vid sidan av reglering.

I de två förstnämnda fallen sker förhandlingar mellan statliga myndigheter och kommuner som resulterar i tidsbestämda avtal eller överenskommelser. Det är Integrationsverket respektive länsarbetsnämnderna som kommer överens med kommunerna om vilka insatser som kommunerna ska bedriva. Avtal om samtjänst godkänns av regeringen för en viss tidsperiod och måste sedan förnyas.³⁶ Deltagande aktörer i ett samordningsförbund måste enas om en förbundsordning.

Initiativet till överföring ska oftast vara kommunalt

I sex av tio undersökta verksamheter anger bestämmelserna om överföring av uppgifter *till* kommuner att initiativet ska komma från kommunen. Detta gäller kommunala lantmäterimyndigheter, solarietillsyn, miljötillsyn, tillsyn av farliga ämnen (om överföring skulle bli aktuell), beviljande av strandskyddsdispens och livsmedelskontroll. Vanligen inleds överföringsprocessen i dessa verksamheter med att kommunen (efter beslut i fullmäktige) gör en framställning till berörd statlig myndighet, som sedan fattar beslut på de sätt som vi beskrivit ovan. Initiativ till att ingå samtjänstavtal kan vara kommunalt.

Initiativet är i huvudsak statligt när det gäller avtal eller överenskommelser om flyktingmottagande, kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet och rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund, även om kommunen där mer har karaktären av part i en förhandlingssituation.³⁷

Bestämmelser om återtagande finns, men används sällan

Den reglering som styr överföring av uppgifter inom de undersökta verksamheterna innehåller i samtliga fall formella möjlig-

³⁶ Vi har i tidigare uppdrag problematiserat ett antal fall där staten väljer att använda andra styrmedel (t.ex. avtal, handlingsplaner eller statsbidrag) vid sidan av reglering. Mer information finns i Statskontoret (2005:28).

³⁷ Initiativet är också statligt när länsstyrelsen, regeringen eller Livsmedelsverket övertar uppgifter från kommuner inom djurskydds kontroll och livsmedelskontroll.

heter för statliga myndigheter att återta uppgifter samt bestämmelser om hur återtagande av uppgiften ska ske.³⁸

Det beskrivs ofta som den allra sista åtgärden att återta en överförd uppgift eller att säga upp avtal/överenskommelser. Innan sådana åtgärder vidtas prövar de statliga myndigheterna som regel flera alternativ, exempelvis samtal, stöd och rådgivning samt uppmuntran till interkommunal samverkan. Det finns också exempel på att länsstyrelser lyft fram möjligheten till återtagande i dialoger med kommuner, för att understryka statens krav på att kommunerna ska förbättra kvaliteten i en överförd uppgift. Vi återkommer till återtagande i avsnitt 4.2.6 nedan.

Statliga myndigheters uppföljning av överförda uppgifter

I regleringen av de aktuella verksamheterna, alternativt i myndigheternas instruktioner eller regleringsbrev, finns ofta bestämmelser om vilka roller de statliga myndigheterna ska ha i förhållande till kommunerna. Dessa roller gäller dock alla uppgifter, inte bara sådana som överförts till kommunerna.

Länsstyrelserna ska t.ex. ha en *”rådgivande och uppföljande roll”* inom livsmedelsområdet och *”aktivt verka för samordning och samverkan vad gäller informationsförsörjning”* genom tillsynsvägledning inom miljötillsynen. Lantmäteriverket ska *”utöva tillsyn”* över de kommunala lantmäterimyndigheterna och Livsmedelsverket samordnar tillsynen samt utför kommuninspektioner och normerande inspektioner.

Integrationsverket ska *”följa upp kommunernas introduktion för skyddsbehövande och andra nyanlända invandrare för vilka kommunerna får statlig ersättning och återföra resultatet till kommunerna, andra myndigheter och regeringen”*. Arbetsmarknadsnämnderna ska försäkra kommunens kvalitet i utförandet och AMS begär in uppgifter om hur kommunen sköter insatserna. När det gäller samordningsförbund ska rapportering ske via ett webbaserat system, som ägs av Försäkringskassan.

³⁸ Ett undantag är strålskyddslagen, som saknar bestämmelser om återtagande av ansvaret för solarietillsynen.

Vårt intryck är dock att de statliga myndigheterna inte ges någon särskild roll för sådana uppgifter som överförts till kommuner, jämfört med uppgifter som direkt ålagts kommuner i lag. Snarare utgår myndigheternas ansvar från den ansvarsfördelning som riksdag och regering lagt fast i regleringarna.

Livsmedelsverket och Lantmäteriverket har system för uppföljning, bl.a. med inspektioner, kommunbesök och sammanställning av rapporter. De länsstyrelser som har besvarat vår e-postenkät³⁹ uppger att de, förutom dialoger med kommuner, utför stickprovskontroller med mellan tre och sju års mellanrum och emellanåt påtalar brister för kommuner. Länsstyrelserna har naturligtvis uppgifter om antal överföringar och återtaganden inom respektive län, men vi noterar att dessa uppgifter inte sammanställs regelbundet på nationell nivå. Detta har sannolikt att göra med att den tidigare kommunala rapporteringsskyldigheten till Naturvårdsverket, enligt uppgift, togs bort i samband med införandet av miljöbalken.

4.2.3 Ansvar som överförs till kommuner

Vår kartläggning samt intervjuer ger bilden av att inom sex av elva undersökta verksamheter anser de berörda statliga myndigheterna att när en uppgift förs över till en kommun, så övertar kommunen ”hela ansvaret”. Det handlar om samma sex verksamheter där kommunen initierar överföring, dvs. kommunala lantmäterimyndigheter, solarietillsyn, miljötillsyn, tillsyn av farliga ämnen (där inget övertagande skett), beviljande av strandskyddsdispens och livsmedelskontroll.

Ett annat sätt att beskriva överföring av ansvar inom dessa verksamheter är att säga att här övertar kommunen statens kompetens att utföra såväl *faktiskt* som *rättsligt handlande* (se kapitel 2). En konsekvens av detta är att staten avsäger sig denna kompetens, när beslut fattats om överföring. Staten kan således inte gå in och

³⁹ Svar har inkommit från 15 länsstyrelser (som omfattar 209 kommuner) om strandskyddsdispenser och från tolv länsstyrelser (som inkluderar 118 kommuner) när det gäller miljötillsyn.

ta över det kommunala beslutsfattandet, utan att först ha fattat beslut om att återta uppgiften ifråga. Därmed menar vi att avsikten med bestämmelserna tycks vara att *en* offentlig aktör alltid ska ha ansvaret för uppgiften ifråga, men att det inte är givet om det ska vara en statlig myndighet eller en kommun.

Vilka befogenheter och åligganden överförs till kommuner?

Vår bild är att med vissa begrepp i regleringen följer vissa befogenheter och åligganden. Detta gäller dock för alla uppgifter, inte bara sådana som överförs från stat till kommuner. I lagen om kommunala lantmäterimyndigheter anges t.ex. vilka ärendetyper som får handläggas av en kommunal lantmäterimyndighet. I miljöbalken och livsmedelslagen används begreppen ”tillsynsmyndighet” och ”kontrollmyndighet” för att beteckna såväl statliga som kommunala myndigheter.

Vi tolkar detta som att kommuner övertar de befogenheter och åligganden som statliga myndigheter annars har, när det gäller lantmäteriförrättningar, solarietillsyn, livsmedelskontroll, miljötillsyn, tillsyn av farliga ämnen (där inga överföringar skett) och tillsyn av strandskyddsbestämmelser⁴⁰.

Kommuner får därmed, i egenskap av tillsyns- och kontrollmyndigheter, befogenhet att utöva tillsyn/utföra kontroller och vid behov besluta om olika sanktioner (t.ex. meddela förelägganden eller utdöma vite). Kommuner övertar också åligganden, t.ex. att genom rådgivning och information underlätta för den enskilde och verka för att överträdelser beivras.

I flertalet undersökta verksamheter anger bestämmelserna i regleringen att uppgifter kan överföras till ”*den eller de kommunala nämnder*” som ansvarar för liknande frågor. Under nämnderna är det de kommunala förvaltningarna som ansvarar för uppgifterna. Detta indikerar att det ofta handlar om att verkställighetsuppgift-

⁴⁰ Det bör noteras att det här inte handlar om befogenheten att bevilja dispens från strandskyddsbestämmelser, som ju ofta överförs till kommuner, utan om ansvaret att utöva tillsyn av efterlevnaden av dessa bestämmelser. Detta ansvar överförs betydligt mer sällan till kommuner.

er (dvs. faktiskt handlande) som handhas av statliga tjänstemän istället kan handhas av kommunala tjänstemän.

Som framgår av kapitel 2 är de kommunalt förtroendevalda i fullmäktige och nämnder, enligt kommunallagen, ytterst ansvariga för alla kommunala verksamheter. Tjänstemännens ansvar nämns inte explicit i kommunallagen. När det gäller överföring av uppgifter är dock de förtroendevalda främst involverade i början av överföringsprocessen, genom att kommunens framställning/ansökan måste beredas av nämnder och beslutas av fullmäktige.

Det bör också sägas att det ofta finns någon form av inskränkningar inom vissa verksamheter, t.ex. att vissa typer av lantmäteriförrättningar måste beslutas av statliga lantmäterimyndigheter eller att exempelvis riksintressen eller försvarsanläggningar gör att kommuner får bevilja strandskyddsdispens inom en större eller mindre del av sitt territorium. Enligt vår mening handlar detta inte om begränsningar i kommunernas ansvar, utan snarare om funktionella inskränkningar som görs av hänsyn till olika nationella intressen.

När det gäller kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet är frågan om vad som överförs lite mer komplex. I grunden har kommuner ett ansvar för alla som vistas i kommunen, enligt socialtjänstlagen. Samtidigt är arbetsmarknadspolitiken och särskilda insatser för unga ett statligt ansvar, som hanteras av AMS och länsarbetsnämnderna. Med hjälp av en särskild lag kan det arbetsmarknadspolitiska ansvaret för insatser till unga i vissa åldrar helt eller delvis överföras till kommunerna. Omfattningen av det ansvar som eventuellt överförs regleras i varje enskilt avtal mellan länsarbetsnämnder och kommuner.

Former för överklagande

Vid överklagande enligt miljöbalken (som här gäller miljötillsyn, beviljande av strandskyddsdispens, solarietillsyn och tillsyn av farliga ämnen) är länsstyrelsen alltid första besvärinstans, innan ett ärende eventuellt går vidare till allmän förvaltningsdomstol eller miljödomstol. Vid överklagande enligt livsmedelslagen och djurskyddslagen är länsstyrelsen också första besvärinstans och därefter prövas ärendet i allmän förvaltningsdomstol eller av re-

geringen. När det gäller lantmäteriverksamhet kan berörda sakägare överklaga både statliga och kommunala lantmäterimyndigheters beslut till fastighetsdomstolen i länet.

Vi konstaterar att det inte är någon skillnad mellan att överklaga ett kommunalt beslut i en lagstadgad kommunal uppgift jämfört med en uppgift som överförs till kommunen. Processen med överklagande påverkas därför inte av bestämmelser om överföring av uppgifter.

Återigen ser situationen annorlunda ut när det gäller flyktingmottagande, kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet, samtjänst vid medborgarkontor och rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund.

Frågor om överklagande är inte relevanta när det gäller insatser inom flyktingmottagande, eftersom dessa insatser kan sägas utgöra faktiskt handlande (verkställighet). Däremot kan kommunernas beslut om att inte betala ut introduktionsersättning överklagas av den som berörs av beslutet. Överklagande sker då till allmän förvaltningsdomstol.

Länsarbetsnämndens beslut om arbetsmarknadspolitiska program kan överklagas till AMS av den som berörs av beslutet, men AMS beslut kan inte överklagas. Kommuners beslut om att skilja någon från ungdomsgarantin kan överklagas. Överklagande sker då till kammarrätten och kräver prövningstillstånd. Beslut som fattas inom ramen för samtjänstavtal och samordningsförbund kan överklagas enligt de regler som gäller för respektive deltagande huvudman.

4.2.4 Motiv för bestämmelser om överföring

Figur 4.2 ger en översiktlig bild av motiven till möjligheterna att överföra uppgifter från statliga myndigheter till kommuner som vi har identifierat i kartläggning och vid intervjuer:

Figur 4.2 Översiktlig bild av motiv för bestämmelser om överföring

Verksamhet	Motiv för överföring av uppgifter, enligt förarbeten och intervjuer
Kommunala lantmäterimyndigheter	Skapa en effektiv lantmäterioorganisation och en utvecklad samverkan, möta krav på snabbhet och kostnadsbesparingar.
Solarietillsyn	Skapa en effektiv tillsyn, praktiskt, kommuner har bättre lokalkännedom, anpassning av tillsyn.
Miljötillsyn	Effektivt resursutnyttjande, möta krav på rättssäkerhet och enhetlig rättstillämpning.
Tillsyn av farliga ämnen	Se miljö. Samtidigt motargument om att finansieringen inte är löst, tillsynsobjekten för få och kompetenskraven för höga.
Beviljande av strandskyddsdispens	Resurseffektivitet, minska ärendemängden på länsstyrelserna, lokalkännedom.
Livsmedelskontroll	Överföring till kommuner: Närhetsprincipen, lokalkännedom. Överföring till stat: Rättssäkerhet, likvärdig tillsyn med hög kvalitet.
Djurskyddskontroll	Överföring till stat: Rättssäkerhet, likvärdig tillsyn med hög kvalitet.
Flyktingmottagande	Överenskommelser: Planeringsverktyg/sätt att komma runt finansieringsprincipen.
Kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet	Avtal: Samordna statens insatser, utveckla det lokala inflytandet i arbetsmarknadspolitiken.
Samtjänst vid medborgarkontor	Avtal: Förenkla kontakter mellan medborgare och förvaltning, öka effektiviteten, kostnadsbesparingar.
Rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund	Förbundsordning: Bättre samordning, effektivare resursanvändning, bättre service till målgruppen.

Motiv kan också beskrivas i termer av värden som riksdag och regering vill främja eller få genomslag för på lokal nivå. Som framgår av figuren ovan är *effektivitet* ett värde som ofta lyfts fram i samband med bestämmelser om överföring. Regeringen skriver ofta i förarbeten till regleringar att ett kommunalt ansvar bör kunna leda till ett effektivare resursutnyttjande och ett effektivare sätt att bedriva verksamheterna. Andra vanligt förekommande motiv, som kan ingå i begreppet effektivitet, är *lokalkännedom*, *anpassning till lokala förutsättningar* och *geografisk närhet* till tillsynsobjekt.

Vi noterar att *rättssäkerhet* och *likvärdighet* är värden som primärt lyfts fram inom livsmedelskontroll och djurskyddskontroll. En anledning är, enligt vår bedömning, EU:s nya kontrollförordning som lett till lagändringar fr.o.m. den 1 juli 2006. Kontrollen ska skärpas och Livsmedelsverket respektive länsstyrelserna har

tilldelats befogenhet att överta såväl lagstadgade som överförda kommunala uppgifter under vissa förutsättningar. Även i förarbetena till miljöbalken skriver regeringen om vikten av *rättssäkerhet* och *enhetlig rättstillämpning* inom all tillsyn inom miljöområdet.

Inom de fyra verksamheter där stat och kommuner skriver avtal eller överenskommelser om utförande av uppgifter förekommer delvis andra motiv i förarbetena. Där nämns bl.a. vikten av *samordnade statliga insatser*, *lokalt inflytande*, *effektivare resursanvändning* och *förenklade medborgarkontakter*. Vidare är vårt intryck att avtal och överenskommelser samt förbundsordning syftar till att fungera som mer eller mindre detaljerade ramar för de insatser som kommunerna ska utföra.

4.2.5 Finansiering av överförda uppgifter

I de verksamheter som vi undersöker här är statens utgångspunkt att de uppgifter som överförs från stat till kommuner ska finansieras med antingen avgifter eller statsbidrag. Ett undantag är samtjänst vid medborgarkontor, där regeringen i förarbetena konstaterar att de kostnader som samtjänsten medför ska ses som en del av de berörda myndigheternas ordinarie kostnader för verksamheten ifråga.

Avgifter

Vi konstaterar att regleringen av sju av de undersökta verksamheterna ger kommunerna befogenhet att ta ut avgifter för att finansiera uppgifter som överförs från statliga myndigheter. Detta gäller för kommunala lantmäterimyndigheter, miljötillsyn, beviljande av strandskyddsdispens, livsmedelskontroll, djurskyddskontroll⁴¹ och solarietillsyn. Som nämnts ovan övertar kommuner inom dessa verksamheter ”hela ansvaret” för de överförda uppgifterna.⁴²

⁴¹ Djurskyddskontroll är en lagstadgad kommunal uppgift och därmed ingen uppgift som överförs till kommuner från staten.

⁴² Sevesolagen, som reglerar tillsyn av farliga ämnen, saknar bestämmelser om finansiering. Vi har inte kunnat klarlägga om miljöbalkens bestämmelser i 27 kap. om avgifter kan tillämpas om en kommun skulle överta tillsyn av farliga ämnen.

Regeringens ambition är att de överförda uppgifterna inom dessa verksamheter ska finansieras med kostnadstäckande avgifter, som betalas av sakägare respektive verksamhetsutövare. Det finns dock, enligt uppgift, olika problem med avgiftssystemet. Kommuner tar t.ex. ut avgifter i olika stor utsträckning, ibland beroende på att man inte vill belasta näringsidkare i kommunen. Det är således inte alltid som avgifterna i verkligheten är kostnadstäckande. Bestämmelserna kring avgifter ser också olika ut.

Avgifter för förrättningar vid *kommunala lantmäterimyndigheter* och *livsmedelskontroll* fastställs av Lantmäteriverket respektive Livsmedelsverket. Inom båda områdena finns också reglerat hur och för vad avgifter får tas ut. Fr.o.m. januari 2007 gäller en ny avgiftsförordning för livsmedelskontrollen, som ger kommunerna rätten att själva besluta om avgifternas storlek.

När det gäller avgifter inom *miljötillsyn*, *beviljande av strand-skyddsdispens* och *solarietillsyn*, dvs. de verksamheter som faller under miljöbalken, har kommunen (fullmäktige) rätt att besluta om avgifternas storlek. I förordningar regleras dock principer för avgiftsuttag. Även inom *djurskydds kontroll* får kommunen besluta om avgifternas storlek.

Statsbidrag

När det gäller *introduktion av flyktingar* beslutar Integrationsverket om ersättning till kommuner i enlighet med förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Statsbidragen ges som grund ersättning, schablonersättning och ersättning för särskilda kostnader. Av förordningen framgår vilka krav en kommun måste uppfylla för att få del av ersättningens olika delar (bl.a. krav på planer och inrapportering av uppgifter).

Även *kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet* finansieras med hjälp av statsbidrag. Ungdomsgarantin berättigar till två former av statsbidrag; aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Dessa kompletteras med kommunal ersättning (i form av ekonomiskt bistånd). För de kommunala ungdomsprogrammen utgår statsbidrag i form av administrativ ersättning och individ ersättning.

När det gäller *rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund* ska de samverkande aktörerna dela på kostnaderna, enligt vad som anges i lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

4.2.6 Omfattning av överförda uppgifter

Det ingår i vårt uppdrag att undersöka tillämpningen av bestämmelser om överföring av uppgifter. Det betyder här att vi översiktligt beskriver hur vanligt det är att kommuner övertagit statliga uppgifter inom de aktuella verksamheterna samt hur vanligt det är att staten använt sig av möjligheterna att återta överförda uppgifter. Figur 4.3 ger en översiktlig bild:

Figur 4.3 Antal överföringar och återtaganden

Verksamhet	Antal kommuner som övertagit uppgifter/ tecknat avtal m.m.	Antal beslut om återtagande/ uppsägning
Kommunala lantmäterimyndigheter	38	2
Solarietillsyn ⁴³	148	Inga
Miljötillsyn	191 ⁴⁴	8
Tillsyn av farliga ämnen	Inga	Inga
Beviljande av strandskyddsdispens	243 ⁴⁵	Inga
Livsmedelskontroll	23 ⁴⁶	30 ⁴⁷
Djurskyddskontroll	-	1
Flyktingmottagande	210 avtal	Inga
Kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet	286 (KUP) 249 (UG) ⁴⁸	Inga
Samtjänst vid medborgarkontor	1 ⁴⁹	Inga
Rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund	41 ⁵⁰	Inga

Utifrån figur 4.3 kan vi konstatera att bestämmelserna om återtagande hittills har tillämpats i enstaka fall. Då har det oftast varit på begäran av kommunen, som av olika skäl har velat återlämna uppgiften till staten. Det gäller lantmäteriverksamhet (två fall),

⁴³ Strålskyddslagen kommer att förändras fr.o.m. 1 januari 2007, se kap. 3 ovan.

⁴⁴ Enligt uppgifter från Naturvårdsverket har uppskattningsvis omkring 2/3 av kommunerna (191 st.) övertagit tillsynsansvaret för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter.

⁴⁵ Uppgiften är hämtad från Naturvårdsverket (rapport 5185, april 2002).

⁴⁶ Siffran visar inte antal kommuner, utan antal överföringar av enskilda kontroll-objekt från Livsmedelsverket till kommuner under åren 2001–2005.

⁴⁷ Siffran avser återtagande av kontrollansvar för verksamhetsutövare inom fiskeindustrin. Vi har dock inte lyckats klarlägga om, och i så fall hur många, dessa återtaganden som gäller lagstadgat kommunalt respektive överfört kontrollansvar.

⁴⁸ Alla överenskommelser som tecknats är inte aktiva, vilket gör att antalet kommuner som faktiskt bedriver insatserna är färre.

⁴⁹ Det har hittills endast varit Ånge kommun som bedrivit samtjänst enligt ett godkänt avtal. Enligt uppgift har avtalet nu gått ut och ingen begäran om förnyelse har inkommit.

⁵⁰ Siffran avser antal samordningsförbund enligt uppgifter från Försäkringskassan i november 2006. Flera kommuner kan dock ingå i samma samordningsförbund.

djurskyddskontroll (ett fall) och viss tillsyn av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter (fem fall). De länsstyrelser som besvarat vår e-postförfrågan har inte angivit några återtaganden p.g.a. missförhållanden. Naturvårdsverket uppger däremot att återtagande av tillsynsansvaret för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter skett p.g.a. missförhållanden i tre fall. Vi har inte lyckats klarlägga vilka uppgifter som är de korrekta.

Som framgår av figur 4.3 är livsmedelsområdet ett undantag. Där finns flera exempel på såväl överföring som återtagande av kontrollansvaret från kommuner till Livsmedelsverket. Återtaganden har bl.a. skett efter att EU-kommissionen riktat kritik mot kontrollens kvalitet och genomförande. Överföringar till Livsmedelsverket har t.ex. skett som en följd av att Livsmedelsverket nu måste förnya godkännandet av verksamhetsutövare. Dessa 30 återtaganden och överföringar har skett efter att Livsmedelsverket fick befogenheten att göra dem fr.o.m. juli 2006.

Hittills har det, enligt uppgift, inte skett några återtaganden av befogenheten att bevilja strandskyddsdispens.⁵¹ Förutom möjligheten att återta har staten här (genom länsstyrelsen) också ett lagstadgat inflytande genom sin roll som övervakare av nationella intressen i plan- och byggprocessen.

Uppgiftsfördelning, kommunstorlek och kompetens

Vår kartläggning visar inga tydliga mönster, t.ex. att det endast är större och stora kommuner som övertar uppgifter. Tvärtom får vi bilden av att kommuner av alla storlekar övertar uppgifter från staten. Den flexibla uppgiftsfördelning som beskrivs ovan är således inte en direkt följd av kommunernas storlek.

Det finns förvisso exempel på att det i första hand är stora och större kommuner som övertar uppgifter, t.ex. när det gäller kommunala lantmäterimyndigheter och livsmedelskontroll. I de övriga verksamheterna framstår däremot frågor om specialisering av verksamheter, kompetenskrav på personalen, antal tillsynsobjekt och behovet av ett regionalt perspektiv som minst lika relevanta som kommunstorlek.

⁵¹ En länsstyrelse uppger dock att återtagande övervägs för några kommuner.

Flera av de verksamheter som vi undersöker är starkt professionaliserade och kräver därför specialistkompetens hos personalen i kommunerna. Det gäller t.ex. djurskyddskontroll, livsmedelskontroll, miljötillsyn och kommunala lantmäterimyndigheter.

Vårt intryck är att specialistkompetens ofta upprätthålls genom att kommunen hanterar en viss mängd ärenden varje år eller att det finns ett visst antal tillsynsobjekt av olika slag. Dessa båda förutsättningar finns av naturliga skäl oftare i större eller stora kommuner. Vissa små kommuner kan dock ha förutsättningar att upprätthålla specialistkompetens genom att det inom deras område finns många industrier/företag av en viss typ (t.ex. fiskeindustrier eller livsmedelsföretag).

Upprätthållande av specialistkompetens genom att skapa en viss ärendevolym eller ett visst antal tillsynsobjekt kan också ske genom att kommuner samverkar med varandra. Regleringen av de flesta av de här undersökta verksamheterna ger kommunerna möjligheter att samverka, via interkommunala avtal, i kommunalförbund eller i en gemensam nämnd. Det handlar då om samverkan för att utföra förvaltningsuppgifter som kan inbegripa myndighetsutövning.⁵²

Det har inte varit möjligt för oss att analysera hur vanligt sådan samverkan är. Vårt intryck är dock att samverkan via interkommunala avtal är relativt vanligt, bl.a. inom djurskyddskontrollen, medan samverkan i kommunalförbund och gemensam nämnd är betydligt ovanligare inom de verksamheter som vi undersöker här.

Utifrån kartläggningen och intervjuer har vi fått bilden att ärendevolymer och antal tillsynsobjekt ingår som en del av de statliga myndigheternas bedömning av om uppgifter ska överföras till kommuner eller inte. När uppgifter har överförts är det, enligt flera myndigheter, vanligt att man stimulerar samverkan mellan kommuner som alternativ till att återta uppgiften ifråga.

⁵² Det som här sägs om interkommunal samverkan gäller inte flyktingmottagande och kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet.

Kommunernas lagstadgade ansvar inom närliggande verksamheter

Ytterligare en aspekt för att belysa omfattningen av överföringar är att ge en bild av vilket lagstadgat ansvar som statsmakterna har gett kommunerna inom närliggande verksamheter.

När det gäller solarietillsyn, miljötillsyn, beviljande av strandskyddsdispens, djurskyddskontroll och livsmedelskontroll har kommunerna sedan tidigare ett omfattande ansvar enligt miljöbalken, djurskyddslagen och livsmedelslagen. De allra flesta kontrollobjekt inom livsmedelsområdet och djurskyddsområdet är redan ett kommunalt ansvar. Enligt miljöbalken har kommunerna redan ett omfattande tillsynsansvar för olika naturområden, miljö- och hälsoskydd, kemiska ämnen och avfallshantering.

I förarbetena till miljöbalken är det också regeringens ambition att huvuddelen av ansvaret ska anförtros kommunerna. Det framhålls också att beviljande av strandskyddsdispens är en verksamhet som dels har en lokalpolitisk inriktning, dels är nära relaterad till plan- och byggprocessen, som ju är ett kommunalt ansvar enligt plan- och bygglagen (1987:10).

Inom livsmedelsområdet finns en annan uppdelning. De tillsynsobjekt som kommunen ansvarar för enligt lag är i allt väsentligt mindre anläggningar, medan de tillsynsobjekt som kan överföras till kommuner ofta är större anläggningar. Därmed skulle kommunens storlek och förutsättningar att upprätthålla kompetens spela en mer framträdande roll inom livsmedelsområdet.

Liksom tidigare är situationen en annan inom vissa verksamheter. Kommunala lantmäterimyndigheter handhar t.ex. uppgifter där det inte finns lika tydliga kopplingar till andra kommunala verksamheter. Inom djurskyddsområdet saknas möjligheten att överföra uppgifter *till* kommuner. Introduktion av flyktingar är inte en entydigt kommunal fråga och det samma gäller för kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet och rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund.

5 Grunder och kriterier för uppgiftsfördelning

Vår ambition i det här kapitlet är att, med utgångspunkt från vår kartläggning (kapitel 3) och jämförelserna mellan verksamheterna (kapitel 4), problematisera begrepp och förutsättningar för modeller. Därmed är det naturligt att fokusera på grunderna för en flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner.

5.1 Grunder för en asymmetrisk uppgiftsfördelning

Bestämmelser om överföring väcker frågor

Vårt uppdrag handlar inte om att reda ut varför ansvaret för vissa uppgifter som ingår i det offentliga åtagandet ligger på statliga huvudmän (centrala eller regionala myndigheter), medan ansvaret för andra uppgifter ligger på kommunala huvudmän (landsting eller kommuner).

Samtidigt menar vi att det faktum att det finns bestämmelser som möjliggör att uppgifter som primärt läggs på statliga huvudmän kan överföras till kommunala huvudmän väcker ett antal frågor: Varför ligger egentligen en viss uppgift på staten? Varför ska denna uppgift kunna överföras till kommuner? Varför har uppgiften i fråga inte redan från början lagts på kommunala huvudmän? Vilken roll spelar verksamhetens karaktär i sammanhanget?

Inledningsvis ska vi problematisera dessa och andra frågor, för att ge läsaren en tydligare bild av hur kopplingarna ser ut mellan verksamhetens karaktär, värden och nivån i samhällsorganisationen som ansvarar för dem.

Det är naturligtvis inte enkelt att översiktligt beskriva varför en uppgift blir antingen ett statligt eller ett kommunalt ansvar. Det är inte heller så enkelt att kommuner alltid åläggs uppgifter direkt i reglering (speciallagar). I så fall skulle uppgiftsfördelningen

mellan kommuner vara symmetrisk, dvs. alla kommuner skulle alltid ha samma uppgifter.

Vårt intryck är att huvuddelen av de uppgifter som utförs inom det offentliga åtagandet är antingen statliga eller kommunala. I vårt uppdrag undersöker vi främst sådana uppgifter där riksdagen (via regeringen) har gett statliga myndigheter befogenhet att överföra vissa uppgifter till eller från kommuner. Annorlunda uttryckt, bestämmelser om överföring av uppgifter som innebär att riksdagens befogenhet att bestämma vilken offentlig huvudman som ska göra vad, delegeras till regeringen och subdelegeras till (centrala eller regionala) statliga myndigheter.

Vår kartläggning visar att statliga myndigheter utnyttjar denna befogenhet i olika utsträckning, vilket gör uppgiftsfördelningen flexibel. Samma flexibla uppgiftsfördelning uppstår i de fall som staten tecknar avtal/överenskommelser med vissa kommuner. Ett alternativ till ordet flexibel är asymmetri. Även om asymmetri inte förekommer i vare sig uppdragsdirektivet eller de förarbeten som vi har undersökt, så menar vi att det här uppdraget behandlar just frågor om en *asymmetrisk uppgiftsfördelning* skapad av statliga myndigheter.⁵³

Karaktär och värden som grund för asymmetri

Vi menar att två faktorer är centrala för att förklara varför en sådan asymmetrisk uppgiftsfördelning som vi beskriver ovan skapas. Den ena handlar om *verksamhetens karaktär* och den andra om *värden* som statsmakterna (riksdag och regering) vill främja.

Vårt antagande är att dessa två faktorer utgör en stor del av förklaringen till varför statsmakterna accepterar en asymmetrisk uppgiftsfördelning, i de fall där det inte är givet om en uppgift ska vara statlig eller kommunal. Därutöver är det rimligt att anta att verksamhetens historia och traditioner spelar en inte oväsentlig roll. Kommuner har t.ex. sedan länge ansvarat för många och omfattande uppgifter, bl.a. inom socialtjänstområdet och miljö-

⁵³ Det bör sägas att det inte finns någon entydig definition av begreppet *asymmetrisk uppgiftsfördelning*. Mer information finns i Statskontoret (2005:24).

området. På den statliga sidan har länsstyrelserna av tradition ansvarat för vissa uppgifter (bl.a. inom miljöområdet).

Verksamheters karaktär och asymmetri

De här aktuella verksamheterna kan, som nämnts i kapitel 4, hänföras till två kategorier utifrån verksamheternas karaktär:

1. *Individuella beslut*, där ansvaret primärt har lagts på staten men där statliga myndigheter tilldelats befogenheten att överföra uppgifterna till kommuner. Denna kategori, som står i fokus i vårt uppdrag, inbegriper åtta verksamheter; kommunala lantmäterimyndigheter, solarietillsyn, miljötillsyn, tillsyn av farliga ämnen, livsmedelskontroll, djurskyddskontroll, samtjänst vid medborgarkontor och beviljande av strand-skyddsdispens.⁵⁴
2. *Individuella tjänster*, där stat och kommuner efter förhandlingar skriver dokument (avtal/överenskommelser/förbundsordning) om vad kommunerna ska göra. Tre verksamheter tillhör denna kategori; flyktingmottagande, kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet och rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund.

De åtta verksamheter som tillhör kategori 1 har vissa särdrag:

- Det finns en offentligrättslig reglering av uppgifterna. Regleringen innehåller bestämmelser om överföring av uppgifter.
- Uppgifterna ska alltid utföras av tjänstemän anställda hos någon offentlig huvudman (statlig myndighet eller kommun).
- Uppgifterna innebär myndighetsutövning mot enskilda (rättsligt handlande) där ärenden ska hanteras och beslut fattas enhetligt och på samma grunder oavsett om huvudmannen är statlig eller kommunal.

⁵⁴ Det finns dock verksamheter som inte domineras av individuella beslut, men som ändå bör hänföras till kategori 1. Ett sådant exempel (som inte undersöks här) är väghållning, som är en kollektiv tjänst. Utgångspunkten är att staten är väghållare, men enligt 5 § väglagen (1971:948) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (Vägverket) besluta att kommunen ska vara väghållare inom kommunen. När det gäller samtjänst menar vi att utförandet av uppgifter kan överföras mellan statliga och kommunala huvudmän, men inte ansvaret för uppgiften.

- Beslutens utfall ska inte påverkas av lokaldemokratiskt inflytande.

De tre verksamheter som tillhör kategori 2 har andra särdrag:

- Uppgifterna är inte offentligrättsligt utan civilrättsligt reglerade, genom avtal/överenskommelser mellan stat och kommuner. Det är således inte fråga om överföring av uppgifter från stat till kommuner, utan om att staten vill främja ett antal kommuners ansvarstagande inom vissa områden, alternativt främja samverkan mellan stat och kommuner kring vissa specifika uppgifter.
- Uppgifterna utgörs i huvudsak av faktiskt handlande, vilket innebär att kommunerna inte nödvändigtvis utför samma insatser och inte heller samma insatser som staten annars (eventuellt) skulle ha gjort.
- Insatserna kan variera som en följd av lokaldemokratiskt inflytande. Konstruktionen med avtal/överenskommelser gör också att de lokaldemokratiska församlingarna formellt har en valfrihet när det gäller att åta sig uppgifterna eller inte.

Det som hittills sagts om verksamheters karaktär antyder att det inte är vilken typ av uppgifter som helst som är aktuella för en asymmetrisk uppgiftsfördelning skapad av statliga myndigheter. Vår bedömning är att det primärt handlar om uppgifter som tillhör kategori 1 eller 2 och som har de särdrag som vi redovisar i punktsatserna ovan. Annorlunda uttryckt, om uppgifterna inte kan hänföras till kategori 1 eller 2 och inte har de aktuella särdragen så finns det inga tungt vägande motiv för att skapa en asymmetrisk uppgiftsfördelning. Då talar vi om antingen statliga eller kommunala uppgifter.

Värden och asymmetri

Den andra faktorn som kan förklara varför en asymmetrisk uppgiftsfördelning skapas menar vi har att göra med *värden* som statsmakterna (riksdag och regering) vill främja.

Om vi tänker oss en skala för uppgiftsfördelning så hittar vi i den ena änden sådana uppgifter som i princip alltid är förbehållna

staten. Det gäller t.ex. militärt försvar⁵⁵ eller rättsskipning. Motiv för att statsmakterna anser att sådana uppgifter måste vara statliga kan t.ex. vara koppling till hela Sveriges territorium och gräns eller högt ställda krav på värden som *rättssäkerhet* och *enhetlighet* (i utförande och utfall av insatser) på nationell nivå.

I andra änden av vår skala hittar vi sådana uppgifter där kommuner är naturliga huvudmän. Det handlar traditionellt om centrala välfärdstjänster med lokal anknytning som vård och omsorg men också om exempelvis ansvaret för att planera användningen av mark och vatten. Det avgörande motivet är här *lokaldemokrati*, dvs. att statsmakterna dels sett vinster i att lokalt förtroendevalda kan påverka uppgifternas innehåll och/eller genomförande, dels accepterar större eller mindre variationer i utfallet av kommunernas insatser.

Värden som *enhetlighet* och *lokaldemokratiskt inflytande* kan sägas utgöra ytterligheter som avgör uppgiftsfördelningen. Lite förenklat kan man säga att om syftet är att skapa enhetlighet så talar det främst (men inte enbart) för ett statligt ansvar, medan lokaldemokrati talar för ett kommunalt ansvar. Vi vill dock nansera den bilden något, genom att konstatera att ett antal nationella värden kan främjas genom antingen statligt eller kommunalt huvudmannaskap eller genom en asymmetrisk uppgiftsfördelning.

Vi kan ta försörjningsstöd som exempel på en uppgift där kraven på *rättssäkerhet* och *likvärdighet* (men inte enhetlighet) är höga, där det finns en ingående reglering av hur ärenden ska handläggas och vilken ersättning de sökande har rätt till (enligt den s.k. riksnormen). Detta kan även uttryckas så att en enskild person kan, oavsett var han/hon bor i landet, med en rimlig grad av säkerhet veta om han/hon är berättigad till försörjningsstöd och också nivån på detta stöd.

⁵⁵ Vi bortser här från att kommuner och landsting kan få långtgående befogenheter, enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Med hänsyn till att utrymmet för lokaldemokratiskt inflytande i detta fall får sägas vara mycket begränsat är det inte givet att försörjningsstöd ska vara en kommunal uppgift. Förutom traditionen, att kommunerna ansvarat för socialhjälp sedan slutet av 1800-talet, har statsmakterna emellertid bedömt att lokalkännedom, geografisk närhet och koppling till andra kommunala uppgifter inom socialtjänstområdet talar för ett kommunalt huvudmannaskap.

Det finns inte heller någon absolut motsättning mellan höga krav på rättssäkerhet och likvärdighet och ett kommunalt ansvar för uppgiften ifråga. Kommuner är också myndigheter som bl.a. sysslar med myndighetsutövning mot enskilda och som omfattas av bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223). Även kommuner måste handlägga ärenden enligt fastställda normer. Däremot kan rättssäkerheten och likvärdigheten främjas på olika sätt, t.ex. beroende på om det är riksdagen eller kommunerna som fastställer dessa normer. Kommunalt fastställda normer skulle t.ex. kunna betyda rättssäkerhet och likvärdighet *inom* en kommun, men olika handläggning och utfall *mellan* kommuner.

Ett statligt ansvar är, menar vi, i sig heller ingen garanti för att rättssäkerhet och likvärdighet främjas på samma sätt i hela landet. Det kan t.ex. finnas skillnader inom större statliga myndigheter med regional organisation, när det gäller insatsernas innehåll, genomförande och utfall.

Vår kartläggning visar att det framför allt är *effektivitetsvärden* som anses motivera en asymmetrisk uppgiftsfördelning inom de här aktuella verksamheterna. Denna effektivitet kan bl.a. åstadkommas genom att man tillvaratar *stordriftsfördelar*, alternativt främjar anpassning till *lokala förutsättningar* eller utnyttjar *geografisk närhet* och *lokalkännedom*. Lokaldemokratiskt inflytande är inget som ens diskuteras för den här typen av uppgifter.

Detta innebär att ett kommunalt ansvar kan vara mer effektivt än ett statligt ansvar, om en uppgift kräver ingående lokalkännedom och/eller ligger innehålls- och kompetensmässigt nära sådant som

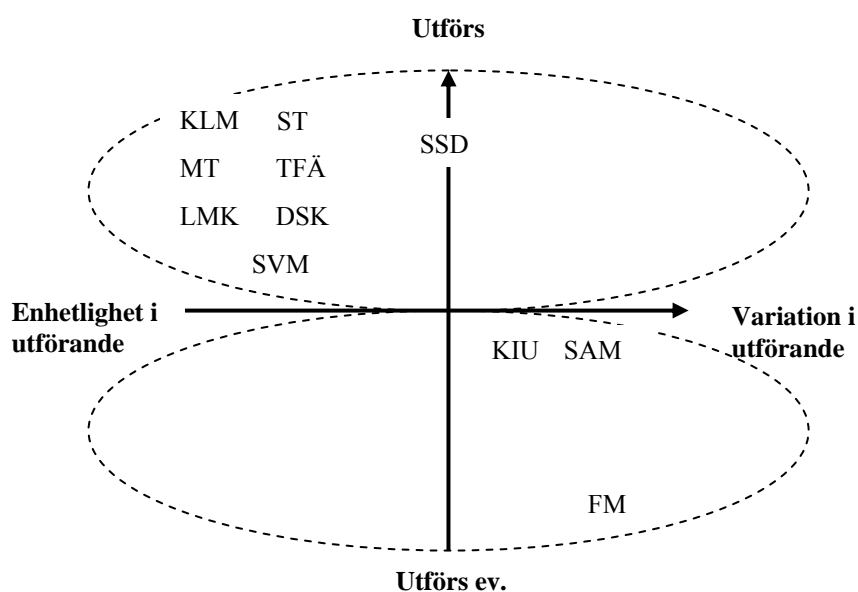
kommuner redan sysslar med. Exempel på sådana uppgifter är skydd av områden enligt miljöbalken.

De effektivitetsvärden som kan tala för ett kommunalt ansvar kan även tala för ett statligt ansvar. Det kan t.ex. vara fråga om uppgifter som kräver en specialistkompetens som man inte kan förvänta sig att kommuner har, exempelvis kontroll av en stor och/eller tekniskt komplicerad livsmedelsanläggning eller kontroll av anläggningar som det endast finns ett fåtal av. Andra verksamheter, som t.ex. tillsyn av farliga ämnen, kan ha en logik som förutsätter hänsynstagande till större geografiska områden än enskilda kommuner. Vi konstaterar att begreppet *effektivitet* har olika innebörd beroende på vilken nivå som avses.⁵⁶

Sammanfattande kommentar

Figur 5.1 åskådliggör det som sagts ovan:

Figur 5.1 De undersökta verksamheterna i relation till varandra



KLM (kommunala lantmäterimyndigheter), ST (solarietillsyn), MT (miljötillsyn), TFÄ (tillsyn av farliga ämnen). LMK (livsmedelskontroll), DSK (djurskyddskontroll), SVM (samtjänst vid medborgarkontor), SSD (beviljande av strandskyddsdispens), KIU (kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet), SAM (rehabiliteringsinsatser i samordningsförbund), FM (flyktingmottagande).

⁵⁶ Jfr. Molander & Stigmark (red. 2005), s. 17.

Som framgår av figur 5.1 återfinns de flesta av de här aktuella verksamheterna i den övre vänstra rutan. Dessa verksamheter, som tillhör kategori 1 ovan, har alla samma karaktär. Det handlar om slutprestationer i form av *individuella beslut*. Det gäller t.ex. beslut vid förrättningar, beslut om sanktioner som en följd av tillsyn och beslut vid enklare förvaltningsuppgifter. Vår bedömning är att verksamheter i den övre vänstra rutan vanligen är statliga, alternativt möjliga att föra över till kommuner.

En utgångspunkt för dessa verksamheter är att det alltid sker ett handlande, genom att någon offentlig huvudman måste utföra uppgifterna. En annan utgångspunkt är, enligt regeringens ambitioner i förarbeten, att de beslut som fattas ska fattas på enhetliga grunder och på ett enhetligt sätt oavsett om det är en statlig eller kommunal myndighet som ansvarar för uppgiften ifråga. Avsikten är att lokalpolitiskt betingade variationer inte ska förekomma.⁵⁷ Främjande av *effektivitetsvärden* är de huvudsakliga skälen till att uppgifterna kan överföras till kommuner.

Som vi ser det är verksamheter som ingår i den övre ovalen alltid offentlighetsrättsligt reglerade (genom lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter). Det är inte heller ovanligt att de domineras av rättsligt handlande.

I det nedre högra hörnet av figur 5.1 återfinns de tre verksamheter som tillhör kategori 2 ovan, dvs. som enligt vår bedömning inte inbegriper överföring av statliga uppgifter till kommuner. För dessa verksamheter är det inte säkert att handlande sker, dvs. om inte kommunen utför uppgifterna är det inte säkert att de utförs över huvud taget. Detta gäller särskilt flyktingmottagande. En annan utgångspunkt är att de insatser som kommunerna utför kan variera avseende innehåll och genomförande, beroende på vad som skrivs i de avtal/överenskommelser/förbundsordningar som tecknas.

⁵⁷ Beviljande av strandskyddsdispenser har dock, menar vi, mer av lokalpolitiska inslag än övriga verksamheter i den övre vänstra rutan.

Verksamheterna i den nedre ovalen är, enligt vår bedömning, oftast civilrättsligt reglerade och de domineras vanligen av det som brukar benämnas faktiskt handlande. Kommunala insatser mot ungdomsarbetslöshet är dock en blandform, där en offentlig-rättslig reglering (lag) kompletteras med avtal.

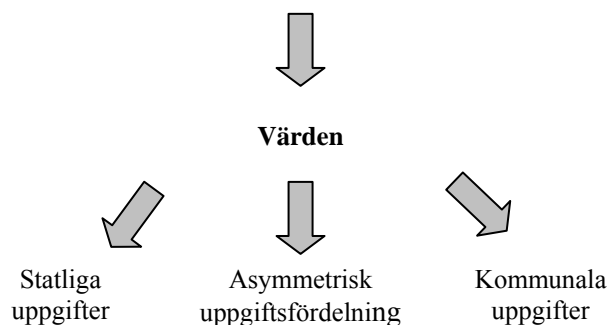
Två tomma rutor i figur 5.1 återstår att kommentera. Till den övre högra hör som vi ser det lagstadgade kommunala uppgifter, dvs. uppgifter som alltid utförs men där man i olika utsträckning accepterar variation i innehåll och/eller genomförande samt utfall. Det är däremot svårare att tänka sig verksamheter som skulle tillhöra den nedre vänstra rutan, dvs. verksamheter med höga krav på enhetlighet men där det inte är säkert att uppgifter utförs.

5.2 Kriterier för en asymmetrisk uppgiftsfördelning

Som vi beskrivit ovan finns det ett antal värden som kan främjas genom antingen statligt eller kommunalt huvudmannskap, alternativt en asymmetrisk uppgiftsfördelning, beroende på vilka värden som anses väga tyngst. Detta framgår också av figur 5.2.

Figur 5.2 Uppgifter, värden och uppgiftsfördelning

Uppgifter inom det offentliga åtagandet



I det följande fokuserar vi på den asymmetriska uppgiftsfördelningen. Statskontoret har tidigare⁵⁸ undersökt möjligheter och

⁵⁸ Statskontoret (2005:24).

hinder för att riksdagen ska kunna fördela uppgifter till kommuner och landsting, med hänsyn till lokala förhållanden. Ett antal generella modeller för en asymmetrisk uppgiftsfördelning föreslås också. I vårt uppdrag undersöker vi asymmetri utifrån ett delvis annat perspektiv och på en mer konkret nivå. Det är inte riksdagen och generella principer som står i fokus här, utan statliga myndigheter som har befogenhet att i varje enskilt fall besluta om att överföra uppgifter till kommuner, alternativt förhandla och teckna avtal m.m. med kommuner.

Kriterier

En asymmetrisk uppgiftsfördelning kan skapas på flera sätt, men som torde ha framgått ovan behandlar vi i det här uppdraget två sätt; asymmetri som en följd av överföring av uppgifter samt av förhandlingar och avtal. Det för oss relevanta är att undersöka närmare hur en sådan asymmetrisk uppgiftsfördelning skapas, dvs. vilka *kriterier* som vägs in vid beslut som skapar en asymmetrisk uppgiftsfördelning.

Kriterierna är inga nyheter, eftersom vi har redovisat de flesta av dem i kapitel 3 och 4 ovan. Vår kartläggning och våra jämförelser visar att det i alla verksamheter finns kriterier i form av motiv, bedömningar av förutsättningar hos kommuner, villkor för överföring samt beskrivning av roller för och befogenheter hos statliga myndigheter och kommuner. Däremot finns inte alla kriterier inom alla verksamheter som vi har undersökt.

Mot denna bakgrund ska vi i det följande ha ett normativt förhållningssätt. Det innebär att vi nedan beskriver kriterierna på det sätt som vi menar att de *borde* användas av statsmakterna, i samband med att man överväger möjligheterna till en asymmetrisk uppgiftsfördelning skapad av statliga myndigheter. Vad bör riksdag och regering reflektera kring och sedan uttrycka explicit? Vi menar att det handlar om följande frågeställningar:

1. Varför bör en asymmetrisk uppgiftsfördelning accepteras?
2. Vilka förutsättningar bör finnas hos staten och kommunerna?
3. Vilka villkor bör ställas upp?

4. Hur bör ansvarsförhållandena se ut efter beslut som medfört en asymmetrisk uppgiftsfördelning?

Vi kommer nedan att se att dessa fyra frågeställningar också är relaterade till varandra på olika sätt.

Varför bör en asymmetrisk uppgiftsfördelning accepteras?

En grundläggande fråga i det här sammanhanget är naturligtvis varför en asymmetrisk uppgiftsfördelning bör accepteras. Varför är det en bättre lösning att ge statliga myndigheter befogenhet att t.ex. överföra vissa uppgifter till kommuner eller att via avtal/överenskommelser främja vissa kommuners ansvarstagande, än att i speciallagar ålägga alla kommuner dessa uppgifter? Svaret på frågan har ytterst att göra med den ena faktorn som nämns ovan, nämligen vilka värden som riksdag och regering vill främja inom olika verksamheter.

Som vi ser det finns det alltid behov för särskilt riksdagen men också regeringen att göra avvägningar mellan värden, beroende på vad som är syftet med att (i det enskilda fallet) acceptera en asymmetrisk uppgiftsfördelning. Behovet av avvägningar beror på att det finns inbyggda motsättningar mellan olika värden. Garantier för nationell likvärdighet eller rättssäkerhet kan t.ex. kräva inskränkningar i det lokaldemokratiska inflytandet. Det går inte att både få nationell likvärdighet i utfallet och stort lokaldemokratiskt inflytande. Det kan också hävdas att det finns motsättningar mellan nationell likvärdighet och effektivitet. Lokalt självstyre behöver däremot, som tidigare nämnts, inte nödvändigtvis stå i motsättning till effektivitet.⁵⁹

Vi konstaterar att det i dag oftast är svårt, för att inte säga ibland omöjligt, att utläsa ur förarbeten och andra dokument vilka avvägningar som gjorts, vilka för- och nackdelar som finns med olika alternativ och varför en viss avvägning ansetts lämpligast. Detta kan delvis bero på att förarbeten är politiska dokument som presenterar en vald lösning. Vår bedömning är dock att om riksdag och regering accepterar en asymmetrisk uppgiftsfördelning

⁵⁹ Se Molander & Stigmark (red. 2005) för en fördjupad diskussion om värden och målkonflikter.

så bör sådana avvägningar uttryckas explicit någonstans, t.ex. i förarbeten till regleringar. Det är nödvändigt för att tydliggöra val av alternativ och därefter ansvarsförhållanden för olika verksamheter.

Vilka förutsättningar bör finnas hos staten och kommunerna?

Förutsättningar hos kommuner handlar, som vår kartläggning visar, ofta om bedömningar av kommunernas kompetens för uppgiften ifråga samt av deras ekonomiska och personalmässiga resurser. Det handlar dels om att riksdagen och regeringen tydligt måste ange vilka resurser och vilken kompetens som uppgiften ifråga kräver, dels vilka aspekter som berörd statlig myndighet måste utgå ifrån i sina bedömningar av om en kommun ska få överta uppgiften eller inte.

Som tidigare nämnts är det inte vilka typer av uppgifter som helst som är aktuella i det här sammanhanget. Enligt vår bedömning handlar det främst om verksamheter som domineras av slutprestationer i form av *beslut* (särskilt individuella beslut som innebär myndighetsutövning och rättsligt handlande) och vissa *tjänster* (särskilt individuella som innebär insatser över tid och faktiskt handlande).

Vår kartläggning visar att det i regleringarna av de verksamheter som vi undersöker finns mer eller mindre detaljerade skrivningar kring villkor för överföring och vilka kriterier som statliga myndigheter bör använda som grund för bedömningar.

Lantmäteriverket och Livsmedelsverket gör t.ex. sina bedömningar enligt uppställda krav i lagen om kommunala lantmäterimyndigheter respektive livsmedelslagen. Där finns skrivningar om kompetenskrav, anläggningars storlek, inriktningen på kommuners arbete och liknande. Sådana krav fungerar både som villkor för överföring och som grund för de statliga myndigheternas kontroll/uppföljning/tillsyn av kommunernas agerande inom de överförda uppgifterna (mer om det nedan).

När det gäller verksamheter där länsstyrelserna kan besluta om överföring av uppgifter saknas motsvarande konkreta bedöm-

ningskrav i regleringarna. Där är det följaktligen oklart hur länsstyrelsernas bedömning av kommunernas förutsättningar går till, samtidigt som länsstyrelsernas kontroll/uppföljning/tillsyn framstår som mindre systematisk och i några fall sporadisk. Vårt intryck är att kommuner som begär att få överta en uppgift som regel får göra det.

I de fall som staten och kommuner tecknar avtal/överenskommelser är situationen delvis annorlunda. Då sker ofta någon form av förhandling mellan staten (myndigheten) och berörd kommun om vilka insatser som ska göras och vilken statlig ersättning som då utgår. Förutom i avtalet/överenskommelsen ska detta vanligen dokumenteras i en plan (individuell handlingsplan, introduktionsplan etc.). Detta handlar, som vi ser det, inte om överföring av statliga uppgifter utan om att utveckla uppgifter som redan är kommunala. Därmed är frågan om kompetens och resurser i kommunen inte aktuell i dessa fall.

Enligt vår bedömning är det nödvändigt att riksdag och regering i speciallagar med tillhörande förordningar konkretiserar kraven på en viss verksamhet när det gäller kompetens och resurser. Det är också nödvändigt att det framgår av dels berörda statliga myndigheters regleringsbrev, dels av aktuella speciallagar vilka villkor som gäller för överföring och på vilka grunder som de statliga myndigheterna ska fatta beslut om överföring.

Vilka villkor bör ställas upp?

Villkor för en asymmetrisk uppgiftsfördelning handlar, som vi ser det, om att klargöra varifrån initiativet ska komma, vilka statliga instanser som ska ges befogenhet att besluta om överföring, alternativt förhandla med kommuner samt frågan om finansiering.

Vår kartläggning visar att initiativet nästan alltid ska vara kommunalt när det gäller överföring, medan det oftast är statligt i de fall som förhandlingar om avtal m.m. sker. Vi menar att ett kommunalt initiativ förutsätter det som beskrivs ovan, nämligen att statliga myndigheter gör en ingående bedömning av kommunernas förutsättningar att klara av uppgiften ifråga. Det är således

inte tillräckligt att bara tillstyrka kommunernas framställning, vilket tycks ske inom vissa verksamheter.

Det är också nödvändigt att det framgår av förarbeten till reglering varför en viss statlig instans bör ges befogenhet att antingen besluta om överföring av uppgifter eller att förhandla med kommuner. I dag är det, som vår kartläggning visar, svårt att urskilja några skäl till varför det ibland är en central och ibland en regional statlig myndighet (länsstyrelse) eller ibland regeringen som ges sådana befogenheter.

Finansiering av sådana uppgifter som är aktuella i det här uppdraget sker antingen via avgifter eller via statsbidrag. Vår kartläggning visar att statsmakterna formulerat avgiftsbestämmelserna med olika detaljeringsgrad. Avgifterna ska t.ex. täcka olika saker samtidigt som det inte alltid är enkelt att precisera vad som menas med ”kostnadstäckande avgift”. Det är inte heller alltid som det framgår tydligt vem av stat eller kommuner som beslutar om avgifterna och skälen till att en viss lösning valts.

Vi konstaterar att statligt fastställda avgifter innebär lika stora avgifter över hela landet. I de fall kommunerna ges befogenhet att fastställa avgiftens storlek skapas däremot förutsättningar för olika avgiftsnivåer i olika delar av landet. Det måste tydligt framgå av speciallagar och förordningar vem som ska fastställa avgifter och på vilka grunder, vilka kostnader som ska täckas av avgifter samt vilken syn på variationer i avgifter som gäller.

Hur bör ansvarsförhållandena se ut efter beslut som medfört en asymmetrisk uppgiftsfördelning?

Ytterligare ett kriterium som är relevant handlar om vem som gör vad efter att beslut om överföring fattats, alternativt efter att avtal eller överenskommelser tecknats.

Som framgår av vår kartläggning har de här berörda statliga myndigheterna vanligen en utpekad roll, i speciallagar, förordningar och/eller i regleringsbrev. Det kan t.ex. gälla att utöva tillsyn, följa upp, arbeta med tillsynsvägledning eller att samordna verksamheter eller aktörer. Därutöver finns också bestämmelser

om *att* myndigheterna får återta överförda uppgifter⁶⁰, alternativt att säga upp ingångna avtal/överenskommelser (vilket också kommuner får göra).

Vår bedömning är att de statliga myndigheter som får besluta om överföring måste ha en tydlig roll efter att överföring skett. Det krävs en verksamhetsanpassad uppföljning som ger en nationellt jämförbar bild av hur väl motiven för asymmetrin och de villkor som ställts upp för överföring uppfylls. En följd av detta är att länsstyrelser i sin instruktion måste ges en skyldighet att rapportera sådana uppgifter till en lämplig central statlig myndighet.

Vidare krävs det, särskilt inom verksamheter med omfattande och detaljerad EU-reglering (t.ex. livsmedelskontroll och miljöområdet), en beskrivning i berörda speciallagar av vilket ansvar som staten (riksdag, regering och myndigheter) har för att föra ut ändringar i EU-reglering till tillsyns- och kontrollmyndigheter (särskilt i de fall som kommuner har sådana uppgifter).

En nationellt jämförbar bild grundad på en löpande uppföljning bör också kunna användas vid omprövning. Det kan t.ex. visa sig att det inte bara är vissa utan alla eller nästan alla kommuner som övertagit en viss uppgift. I sådana fall menar vi att statsmakterna bör fundera kring i fall uppgiften ifråga istället ska bli en obligatorisk kommunal uppgift eller inte.

Vi har i kapitel 4 sagt att ”hela ansvaret” förs över från en statlig myndighet till en kommun och att myndigheten då har kvar ett ansvar för uppföljning, stöd och vägledning. Detta är dock inte hela bilden eftersom befogenheterna att först besluta om överföring och därefter om återtagande gör att de berörda statliga myndigheterna också har ett ansvar för hela systemet kring uppgifterna. Det betyder att statliga myndigheter varken kan eller bör styra överförda uppgifter på samma sätt som lagstadgat kommunala uppgifter. Samtidigt har vi i vår kartläggning inte kunnat se att överförda uppgifter behandlas på något annat sätt än andra uppgifter.

⁶⁰ Undantaget är strålskyddslagen, som saknar sådana bestämmelser för solarie-tillsynen.

En förutsättning för att statliga myndigheter ska kunna ta ett *systemansvar* för de aktuella uppgifterna och vid behov tillämpa bestämmelserna om återtagande av uppgift är, som vi ser det, att myndigheterna har instrument för att göra en fungerande och löpande uppföljning av överförda uppgifter.

Saknas instrumenten så har sannolikt de statliga myndigheterna svårt att bedöma kvaliteten i kommunernas arbete. Därmed torde myndigheterna inte heller ha underlag för att avgöra om de villkor som ställts upp för överföringen (t.ex. avseende resurser och kompetens i kommunerna) uppfylls eller om det är nödvändigt att tillämpa bestämmelserna om återtagande.

5.3 Sammanfattande kommentar

Vi har ovan i kapitlet fört normativa resonemang om ett antal kriterier som vi menar att riksdag och regering bör reflektera kring och explicitgöra när man överväger möjligheterna till en asymmetrisk uppgiftsfördelning skapad av statliga myndigheter.

När vi talar om kriterier så menar vi det som i uppdragsdirektivet kallas *”lösningar på frågor som uppkommer vid överlåtelse av uppgift”*. Frågor som nämns i direktivet gäller:

- ansvar, organisation, finansiering, tillsyn, sanktioner m.m.,
- rättsliga förutsättningar,
- för- och nackdelar när det gäller främjande av värden (effektivitet, kommunal självstyrelse m.m.),
- förutsättningar för stora och små kommuners möjligheter att överta uppgifter, samt
- frågor med anledning av EU-medlemskapet,

Som torde ha framgått har vi under arbetets gång bedömt det nödvändigt att bredda vårt uppdrag från frågor som måste lösas vid överföring av uppgifter till kriterier som bör vägas in vid beslut som skapar en asymmetrisk uppgiftsfördelning.

Som framgår av vår kartläggning tillämpas dessa kriterier redan i dag, men inte alltid tillsammans och inte alltid på ett tydligt sätt. Figur 5.3 ger en sammanfattande bild av våra frågeställningar, kriterier och slutsatser om dem:

Figur 5.3 Frågeställningar, kriterier och slutsatser

Frågeställningar	Kriterier	Slutsatser
<i>Vilka förutsättningar bör finnas hos staten och kommunerna?</i>	Verksamhetens karaktär.	Om en asymmetrisk uppgiftsfördelning övervägs och accepteras, bör statsmakterna bedöma om en verksamhets karaktär är lämplig. Lämpliga verksamheter är här sådana som innefattar slutprestationer i form av (särskilt individuella) <i>beslut</i> och vissa (individuella) <i>tjänster</i> .
	Kommunernas förutsättningar.	Statsmakterna bör i speciallagarna (med tillhörande förordningar) konkretisera de krav som ställs på kommunerna i termer av kompetens och personalmässiga resurser. Det bör framgå av dels berörda statliga myndigheters regleringsbrev, dels av speciallagarna på vilka grunder som statliga myndigheter ska fatta beslut om överföring.
<i>Varför bör en asymmetrisk uppgiftsfördelning accepteras?</i>	Värden som ska främjas.	Statsmakterna bör i förarbetena till regleringen explicit uttrycka de avvägningar som måste göras mellan olika värden, t.ex. mellan rättssäkerhet, enhetlighet, likvärdighet, effektivitet och lokaldemokratiskt inflytande.
<i>Vilka villkor bör ställas upp?</i>	Villkor för överföring.	Om initiativet till överföring ska vara kommunalt bör statsmakterna i speciallagarna klargöra att statliga myndigheter ska göra en bedömning av kommunernas förutsättningar att klara av en uppgift. Det bör också framgå av förarbetena varför en viss statlig instans har befogenhet att besluta om överföring av uppgifter.
	Finansiering av uppgifter.	Statsmakterna bör i regleringen klargöra hur en verksamhet ska finansieras, varför en viss lösning valts, vem som får besluta om avgiftens storlek samt vad avgiften ska täcka.
<i>Hur bör ansvarsförhållandena se ut efter beslut som medfört en asymmetrisk uppgiftsfördelning?</i>	Ansvarsförhållanden efter beslut om överföring, alternativt efter tecknande av avtal eller överenskommelser.	Statsmakterna bör i speciallagarna samt regleringsbreven klargöra berörda statliga myndigheters <i>systemansvar</i> , dvs. hur de ska följa upp, kontrollera eller utöva tillsyn över uppgifter som överförts till kommuner eller reglerats i avtal.
	Återtagande av överförda uppgifter.	Statsmakterna bör i speciallagarna klargöra att statliga myndigheter som en del av sitt <i>systemansvar</i> ska tillämpa bestämmelser om återtagande, om den uppföljning, kontroll m.m. som sker visar att de krav som ställts som grund för överföring inte uppfylls.

6 Förslag till modeller

I det här kapitlet utgår vi från det som redovisats i föregående kapitel och föreslår tre modeller för en flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner.

6.1 Tre modeller för en asymmetrisk uppgiftsfördelning

Vår ambition är att använda kriterierna från kapitel 5 som byggstenar för modeller för en asymmetrisk uppgiftsfördelning. Avsikten är att de föreslagna modellerna ska kunna användas både som utgångspunkter för överväganden om uppgiftsfördelning i stort och för att, med kriteriernas hjälp, konkret kunna hantera frågor som dyker upp vid exempelvis överföring av uppgifter.

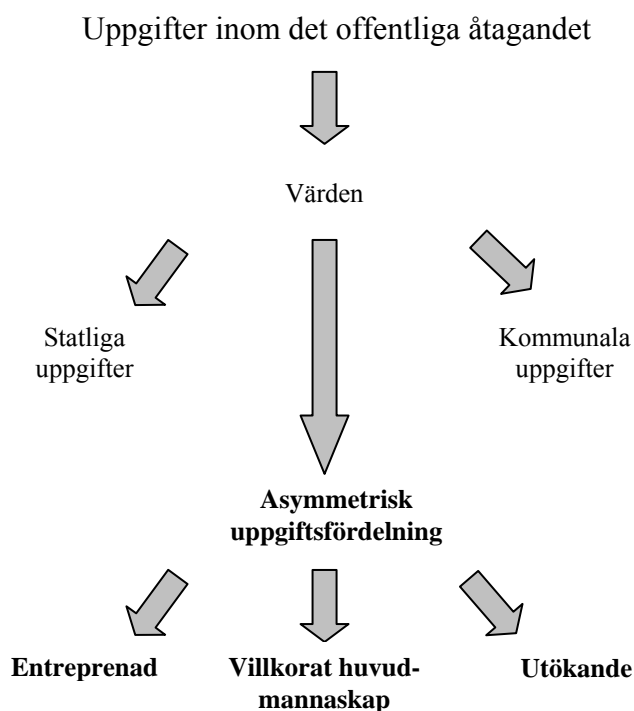
Det bör inledningsvis sägas att modeller alltid är förenklingar av verkligheten. Vi redovisar nedan tre modeller för en asymmetrisk uppgiftsfördelning. Två av dessa, *modellen med villkorat huvudmannaskap* och *den utökande modellen*, tillämpas i princip redan i dag. Därutöver redovisar vi en tredje modell som inte tillämpas i dag, nämligen en modell med *entreprenad*.

De modeller vi föreslår bygger på kombinationer av våra kriterier. Man kan naturligtvis tänka sig fler modeller, som också är utformade på andra sätt. Vår utgångspunkt har dock varit att försöka formulera modeller där det är möjligt att på ett tydligt sätt argumentera för gränserna mellan olika modeller. Om en sådan argumentation inte kan föras ser vi en risk i att modellerna blir för komplicerade och svåra att beskriva. Detta skulle också motverka det primära syftet med vårt uppdrag, som ju är att skapa användbara verktyg i form av begrepp och modeller. Mot denna bakgrund har vi valt att inte formulera fler än tre modeller.

När vi beskriver modellerna nedan så resonerar vi om statliga myndigheter och kommuner. Vi har valt att inte beröra frågan om huruvida det är regionala statliga myndigheter (bl.a. länsstyrel-

ser) eller centrala statliga myndigheter som är aktuella. Det är, som vi ser det, en politisk fråga att avgöra vilka statliga myndigheter som bör ansvara för vilka uppgifter. De tre föreslagna modellerna framgår av figur 6.1:

Figur 6.1 Tre modeller för en asymmetrisk uppgiftsfördelning



Vi har valt att benämna de tre modellerna utifrån den huvudsakliga relationen som finns mellan stat och kommuner. Det bör sägas att vi inte tror att modellbeteckningarna i sig ger ett tillräckligt underlag för att man ska kunna förstå skillnaderna och likheterna mellan de olika modellerna. I det här, som i så många andra sammanhang, är det svårt eller rent av omöjligt att både vara kortfattad och att samtidigt ge en djupare förståelse för det som beteckningen avser. De tre modellerna beskrivs i avsnitten nedan.

6.2 Entreprenadmodellen

Entreprenadmodellen innebär att kommunen anlitas för att utföra en uppgift som annars skulle ha utförts av en statlig myndighet. Utmärkande för modellen är att det politiska, rättsliga och finansiella ansvaret för uppgiftens genomförande ligger kvar på den statliga myndigheten samt att respektive parter ansvar och befogenheter (inklusive finansieringen) fastställs genom ett avtal.

Entreprenadmodellen är lämplig att använda för statliga verksamheter där staten och/eller EU kan och vill formulera klara och entydiga riktlinjer (*normer*) för ambitionsnivå, kompetens- och resurskrav, bedömningsgrunder och genomförande, men där det kan finnas skäl att ett antal kommuner utför vissa uppgifter på uppdrag av staten. Mot bakgrund av kraven på ingående reglering lämpar sig den här modellen bäst för verksamheter som domineras av slutprestationer i form av *individuella beslut* (t.ex. tillsyn eller tillståndsgivning). Det handlar då om slutprestationer som i huvudsak innebär myndighetsutövning mot enskild (rättsligt handlande).

I *entreprenadmodellen* är det naturligt att värden som *likvärdighet* och *rättssäkerhet* har stor tyngd. Detta innebär samtidigt att andra värden, som lokaldemokratiskt inflytande eller anpassning till lokala förutsättningar och behov, inte är prioriterade. Men det som modellen ändå kan erbjuda är värdet av den närhet och lokalkännedom som en kommunal verksamhet kan förutsättas ha samt att verksamheten genom att den utförs lokalt kan samordnas med närbesläktade kommunala verksamheter och funktioner.

Entreprenadmodellen innebär att staten bibehåller ett politiskt, rättsligt och finansiellt ansvar för berörda verksamheter. Statliga myndigheter kan teckna civilrättsliga avtal med vissa kommuner om utförande av vissa specifika uppgifter.⁶¹ Avtalen beskriver hur de normer som riksdag och regering samt EU anger förhåller sig till det uppdrag som ges till kommunen ifråga. Kommuner

⁶¹ Den här modellen är en något modifierad variant av den asymmetrimodell som redovisas i Statskontoret (2005:24), s. 91 ff.

blir uppdragstagare och får då ett *utföraransvar*.⁶² Innan avtal tecknas gör de statliga myndigheterna i samråd med kommunen en ingående bedömning av kommunens förutsättningar att klara av utförandet. De statliga myndigheternas befogenheter och åligganden förutsätter stöd i bestämmelser i speciallagar.

Genom konstruktionen med avtal skapas förutsättningar för en mer uttalad och ingående styrning än vad som kan åstadkommas genom enbart reglering. Anledningen är att avtal tecknas för vissa specifika uppgifter efter förhandlingar. Berörda kommuner ges möjlighet att tacka nej till att utföra en viss uppgift, samtidigt som den statliga myndigheten kan säga upp avtalet om uppgiften inte utförs på överenskommet sätt. Modellen är också särskilt lämplig att använda när staten har långtgående krav på hur verksamheten ska genomföras, t.ex. krav på servicenivåer (kötider, handläggningstider, avgiftsnivåer m.m.).

Vidare innebär *entreprenadmodellen* att staten, enligt vad som regleras i avtalen, ansvarar för finansieringen av de uppgifter som kommunen ska utföra. Finansieringen kan antingen ske genom ersättning för kommunens kostnader, eller genom statligt fastställda avgifter som kommunen får ta ut av t.ex. verksamhetsutövare eller sakägare.

En konsistent och logisk *entreprenadmodell* förutsätter att staten även har det rättsliga ansvaret för verksamheten, dvs. har befogenhet att fatta beslut med anledning av den (t.ex. om sanktioner som en följd av tillsyn). Samtidigt ser vi effektivitetsvinster i att den som t.ex. samlar in underlag för att göra bedömningar inom tillsyn också har befogenhet att besluta om sanktioner utifrån detta underlag. Det skulle innebära att berörda kommuner kan ges sådana beslutsbefogenheter inom ramen för sitt utförande enligt avtal. Om så sker övertar kommunen även statens kompetens att utöva rättsligt handlande.

⁶² Se Statskontoret (2005:2), s. 75 ff.

6.3 Modellen med villkorat huvudmannaskap

Modellen med villkorat huvudmannaskap innebär att kommunen tar över det politiska, rättsliga och finansiella ansvaret för en uppgift som annars skulle ha utförts av en statlig myndighet. Överförandet bygger på att det i regleringen av den aktuella verksamheten stadgats att en sådan överföring får ske samt vilka villkor som gäller vid och efter en eventuell överföring (avseende exempelvis skyldigheter, befogenheter och former för finansiering). Det villkorliga ligger i detta fall i att båda parterna måste vara överens för att överförandet ska kunna ske och att parterna därefter, var och en för sig, har möjlighet att begära att överförandet upphävs.

Modellen med *villkorat huvudmannaskap* är lämplig att använda för statliga verksamheter där staten och/eller EU kan och vill formulera klara och entydiga riktlinjer (*normer*) för ambitionsnivå, kompetens- och resurskrav och bedömningsgrunder. En offentlig huvudman måste utföra uppgifterna, men riksdagen har i speciallagar inte tagit ställning till om det bör vara statliga myndigheter eller kommuner. I den här modellen ska dock uppgifter utföras på samma sätt och beslut fattas på samma grunder, oavsett om det är en statlig eller kommunal myndighet som är ansvarig.

Den här modellen lämpar sig bäst för statliga verksamheter som domineras av slutprestationer i form av *individuella beslut* (t.ex. tillsyn eller tillståndsgivning). Det handlar då om slutprestationer som i huvudsak innebär myndighetsutövning mot enskild (rättsligt handlande).

I den här modellen är det *effektivitetsvärden* som står i centrum och den är därför lämplig att använda när statsmakterna ser effektivitetsvinster i att vissa kommuner övertar ansvaret för en uppgift från en statlig myndighet. Sådana effektivitetsvinster kan t.ex. uppstå genom den närhet och lokalkännedom som en kommunal nämnd kan förutsättas ha, genom att kommuner har en viss kompetens eller att verksamheten genom att den utförs lokalt kan samordnas med närbesläktade verksamheter och funktioner.

Detta innebär samtidigt att lokaldemokrati inte är ett prioriterat värde i den här modellen.

I modellen med *villkorat huvudmannaskap* har statliga myndigheter ett uttalat systemansvar, medan berörda kommuner övertar det politiska, finansiella och rättsliga ansvaret. Till skillnad från entreprenadmodellen ovan så övertar kommunen här hela ansvaret från staten och den kompetens att utföra både faktiskt och rättsligt handlande som den statliga myndigheten tidigare hade.

De statliga myndigheternas systemansvar innefattar dels att göra ingående bedömningar av kommunens förutsättningar att klara av att överta ansvaret för en uppgift samt besluta om överföring, dels att löpande följa upp och kontrollera hur kommunen tar sitt ansvar samt att vid behov tillämpa bestämmelserna om att återta ansvaret för uppgiften ifråga. Det tecknas inga avtal i den här modellen. De statliga myndigheternas befogenheter och åligganden förutsätter dock stöd i bestämmelser i speciallagar.

6.4 Den utökande modellen

Den utökande modellen innebär att kommunen förbinder sig att utföra olika uppgifter med en inriktning eller i en omfattning som inte direkt följer av gällande reglering. De olika parternas ansvar och befogenheter samt finansieringen av insatserna fastställs genom ett avtal.

Den *utökande* modellen kan användas i alla kommunala verksamheter, för att ge kommunerna nya åtaganden eller utöka befintliga samt för att utöka kommunernas resurser då det uppstår särskilda behov eller förhållanden som kommunen själv inte kunnat förutse.

Det kan t.ex. vara att staten ser särskilda behov av att utveckla, stödja eller utöka vissa kommuners ansvarstagande eller att kommuner begär statligt stöd. Exempel på sådana behov kan vara att göra riktade insatser för vissa specifika målgrupper (t.ex. flykt-

ingar eller ungdomar), eller att stödja kommuner vid särskilt svåra ekonomiska förhållanden.

Modellen lämpar sig bäst för verksamheter som domineras av slutprestationer i form av *individuella tjänster* (t.ex. stöd till vissa grupper av kommuninvånare).

I den *utökande* modellen har berörda kommuner det politiska, finansiella och rättsliga ansvaret för verksamheterna. Statliga myndigheter har delvis ett finansiellt ansvar och då särskilt för de insatser som berörda kommuner förväntas göra utöver sitt ordinarie åtagande. Statliga myndigheter och berörda kommuner tecknar, efter förhandlingar, civilrättsliga avtal som reglerar de insatser som kommunen förväntas göra och de ekonomiska medel som staten bidrar med. De statliga myndigheternas befogenheter och åligganden förutsätter stöd i bestämmelser i speciallagar eller andra lagar.

6.5 Några avslutande reflektioner

Medvetna strategier är nödvändiga

I kapitel 4, 5 och 6 har vi försökt uttrycka att det är nödvändigt med medvetna och tydliggjorda strategier från riksdag och regering, när det gäller överföring av uppgifter från statliga myndigheter till kommuner samt då olika former av avtal/överenskommelser tecknas mellan statliga myndigheter och kommuner. För närvarande är det svårt, för att inte säga ibland omöjligt, att utläsa sådana strategier i förarbeten och regleringar.

Som framgår av rapporten finns och tillämpas många av de kriterier som vi behandlar redan i dag. Vårt intryck är dock att denna tillämpning inte bygger på generella kriterier och medvetna strategier för frågorna från riksdagens och regeringens sida. De tre modeller som vi föreslår är avsedda att användas som instrument och underlag vid utvecklandet av sådana strategier.

Modellernas användningsområde kan varieras

Vår bedömning utifrån kartläggning och intervjuer är att överföring av uppgifter samt tecknande av avtal/överenskommelser i nuläget berör vissa begränsade typer av uppgifter och relativt få uppgifter (jämfört med övriga statliga respektive kommunala uppgifter). Det är dock tänkbart att modellernas användningsområde kan varieras och utvidgas. Det är en politisk fråga hur relationen mellan staten och kommunerna bör utformas och regleras. Sådana frågor ingår också i uppdraget till Ansvarskommittén (Fi 2003:02).

Vi kan exempelvis tänka oss att staten mer konsekvent använder sig av *entreprenadmodellen* för ett antal av de uppgifter som i dag omfattas av något som liknar modellen med villkorat huvudmannaskap. Det skulle betyda att riksdagen lägger fler uppgifter på statliga myndigheter, samtidigt som dessa myndigheter i instruktioner/speciallagar ges befogenhet att under vissa angivna förutsättningar teckna avtal med ett antal kommuner om att de ansvarar för utförandet. En sådan tillämpning av entreprenadmodellen är främmande för svensk förvaltningstradition, men ändå teoretiskt möjlig.

Entreprenadmodellen är teoretiskt möjlig att använda även för individuella tjänster, men det finns då en risk att modellen kommer i konflikt med olika upphandlingsregler. Av det skälet är det lämpligt att de uppgifter som berörs är sådana som utgörs av myndighetsutövning mot enskild (rättsligt handlande).

Modellen med *villkorat huvudmannaskap* skulle också kunna vara riksdagens utgångspunkt vid uppgiftsfördelning. Statliga myndigheter skulle då, enligt speciallagar, ges ansvaret för uppgifter som i dag är kommunala och efter bedömningar av förutsättningar och kompetens från fall till fall kunna överföra ansvaret till ett antal kommuner. Förutom de verksamheter som ingår i vårt uppdrag är det tänkbart att andra uppgifter som i dag är statliga skulle kunna omfattas, exempelvis sådana som i dag ligger på arbetsförmedlingen eller Skatteverket.

En variant på modellen med *villkorat huvudmannaskap* är att riksdagen primärt ålägger kommunerna i speciallagar att ansvara

för de flesta uppgifter, samtidigt som statliga myndigheter i samma speciallagar dels åläggs att följa och följa upp kommunernas verksamhet i vissa avseenden, dels ges befogenhet att vid behov överta ansvaret från berörda kommuner.

Referenser

Litteratur, rapporter, betänkanden m.m.

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

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

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

Höök, Johan (2000), *Intern kommunal kompetensfördelning*, Iustus Förlag.

Marcusson, Lena (1989), *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, Juridiska fakulteten, Uppsala universitet.

Molander, Per & Stigmark, Kerstin (red. 2005), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet*, Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds Förlag.

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

Ramböll Management (2005), *Utvärdering av den centrala överenskommelsen inom integrationsområdet*.

Riksrevisionen (2006:14), *Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen*.

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

SOU 1993:27, *Miljöbalk*.

SOU 1998:13, *Säkrare kemikaliehantering*.

Statskontoret (2003:26), *Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartlägnings- och analysmodell*.

Statskontoret (pm 2004:129), *Varför begränsar eller ökar staten kommunernas handlingsutrymme? En jämförelse mellan nio kommunala verksamheter*.

Statskontoret (2005:2), *Modeller för styrning – förslag om hur staten kan styra kommuner och landsting*.

Statskontoret (2005:24), *Asymmetrisk uppgiftsfördelning – En principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden*.

Statskontoret (2005:28), *Reglering och andra styrmedel – En studie av hur staten styr kommuner och landsting*.

Strömberg, Håkan (1999), *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, Juristförlaget i Lund.

Svenska Kommunförbundet (2003), *Taxa inom miljö-, hälso- och djurskyddsområdet samt taxa för uppdragsverksamhet.*

Propositioner och skrivelser

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

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

Prop. 1971:61, *Förslag till livsmedelslag m.m.*

Prop. 1987/88:88, *Om ny strålskyddslag m.m.*

Prop. 1990/91:117, *Om en ny kommunallag.*

Prop. 1993/94:187, *Försöksverksamhet med medborgarkontor.*

Prop. 1994/95:218, *En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m.*

Prop. 1995/96:78, *Ansvar för fastighetsbildningsverksamheten m.m.*

Prop. 1996/97:63, *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m.*

Prop. 1996/97:90, *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor.*

Prop. 1997/98:1, *Budgetproposition för 1998.*

Prop. 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden från invandrapolitik till integrationspolitik.*

Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk.*

Prop. 1998/99:64, *Säkrare kemikaliehantering.*

Prop. 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2001/02:1, *Budgetproposition för 2002.*

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

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

Prop. 2003/04:85, *Samtjänst vid medborgarkontor.*

Prop. 2004/05:1, *Budgetproposition för 2005.*

Prop. 2005/06:183, *Finansieringen av kärnavfallens slutförvaring.*

Övrigt

AMSFS 2000:4, *Föreskrifter om tillämpning av förordningen (2000:634)*.

AMSFS 2001:2, *Allmänna råd om tillämpningen av förordningen (2001:2)*.

Arbetsmarknadsstyrelsen, www.ams.se.

Avgiftsförordningen (1992:191).

Beslut 2829-06-151, Länsstyrelsen i Stockholms län.

Djurskyddsförordningen (1988:539).

Djurskyddslagen (1988:534).

Djurskyddsmyndigheten, www.djurskyddsmyndigheten.se.

Fastighetsbildningslagen (1970:988).

Förordningen (2001:623) med instruktioner för Arbetsmarknadsverket

Förordningen (2003:1125) med instruktion för Djurskyddsmyndigheten.

Förordningen (2001:1259) med instruktion för Livsmedelsverket.

Förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

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

Förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteri-förrättningar.

Förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för att genomföra integrationspolitiken

Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken m.m.

Förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Integrationsverket, www.integrationsverket.se.

Kommunallagen (1991:900).

Lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor.

Lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Lagen (1971:133) om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet.

Lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen).

Lantmäteriverket, www.lantmateriet.se.

Livsmedelsförordningen (2006:813).

Livsmedelslagen (2006:804).

Livsmedelsverket, www.slv.se.

LMV FS 2004:4, *Lantmäteriverkets föreskrifter om ändring i föreskrifter (LMVFS 1996:7) till förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar*.

Länsstyrelsernas gemensamma webbplats, www.lst.se.

Miljöbalken (1998:808).

Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se.

NFS 2000:8, *Avgifter för myndigheters prövning och tillsyn enligt miljöbalken*.

NFS 2001:3, *Tillsyn*.

Regeringsformen (1974:152).

Resultatuppföljning av samverkan inom rehabiliteringsområdet, www.susam.se.

Räddningsverket, www.raddningsverket.se.

Socialtjänstlagen (2001:453).

SSI FS (1998:2), *Statens strålskyddsinstitutets föreskrifter om solarier*.

Strålskyddsinstitutet, www.ssi.se.

Strålskyddslagen (1988:220)

Strålskyddsförordningen (1988:293).

Sveriges Kommuner och Landsting, www.skl.se.

Sveriges Kommuner och Landsting, yttrande över förslag om
ändring av strålskyddslagen och strålskyddsförordningen
(2005-11-14).
Väglagen (1971:948).

Bilaga 1

Uppdraget



Regeringsbeslut 11

2006-04-12

Fi2006/1575
(delvis)

Finansdepartementet

Till avd.....	2
Kontakt med.....	
Beslut.....	GD
Datum.....	2/5 06
Sign.....	[Signature]

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

STATSKONTORET Registrator
Ink. 2006-04-26
Dnr. 2006/95-5

Uppdrag till Statskontoret om kommunalt utförande av statliga uppgifter

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en kartläggning av nuvarande bestämmelser kring överlåtelse av uppgifter från stat till kommun och av tillämpningen av bestämmelserna. I kartläggningen skall en redogörelse för motiven bakom dessa bestämmelser ingå.

I uppdraget ingår vidare att utifrån kartläggningen analysera vissa frågor som behöver lösas vid överlåtelse av uppgifter från statlig myndighet till kommun, landsting eller kommunalförbund. Uppdraget avser i denna del i första hand tillsynsområdet men bör även omfatta andra verksamheter där statliga uppgifter kan överlätas till kommuner. Redovisning skall ske i ett antal modeller med förslag på lösningar på frågor som uppkommer vid överlåtelse av uppgift, t.ex. avtal, finansiering och organisation. De rättsliga förutsättningarna för respektive modell skall klargöras. För- och nackdelar med alternativen utifrån olika perspektiv, t.ex. medborgarinflytande, kommunal självstyrelse och resurseffektivitet skall diskuteras. Stora respektive små kommuners förutsättningar för övertagande av uppgifter skall analyseras. Konsekvenser av Sveriges medlemskap i EU skall beaktas i analysen.

Statskontoret skall fortlöpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om arbetets bedrivande. I sitt arbete skall Statskontoret även ha löpande kontakt med Ansvarskommittén (Fi2003:02). Uppdraget skall redovisas till Finansdepartementet senast den 1 december 2006.

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@finance.ministry.se

Besöksadress
Drottninggatan 21

Telefax
08-21 73 86

Telex
117 41 FINANS S

Ärendet

Bakgrund

Ett antal statliga uppgifter kan med bibehållet statligt ansvar överlåtas från stat till kommun: lantmäteriförrättningar, dispens från strand-skyddsbestämmelser, flyktingmottagande, vissa arbetsmarknadsinsatser för ungdomar, regionala utvecklingsuppgifter, vissa ökade tillsynsuppgifter, lokal service och statlig ärendehantering vid kommunala medborgarkontor samt insatser för rehabilitering inom ramen för samordningsförbund.

Ett bibehållet statligt ansvar i kombination med ett kommunalt utförande gör att den statliga styrningen av kommunal verksamhet blir starkare. Utförandet av uppgifter kan bli mer enhetligt i landet. Riskerna för jäv och annan otillbörlig påverkan från lokala intressen kan begränsas. Det kan även finnas ekonomiska motiv såsom samordningsvinster och effektivare resursutnyttjande.

Statligt ansvar i kombination med kommunalt utförande kan också underlätta tillämpningen av ny EU-lagstiftning. Under senare år har EG-rätten medfört en detaljreglering av verksamheter där kommunerna tidigare haft ett större utrymme för självbestämmande. Ett exempel på detta är EG-förordningen för livsmedelskontroll (854/2004) som fastställer krav på kontroller, organisation, finansiering och samarbete mellan medlemsländerna.

Kommunalt utförande av statliga uppgifter innebär emellertid en begränsad kommunal handlingsfrihet och därmed ett mindre utrymme för kommunal självstyrelse. Möjligheten till anpassning efter lokala förhållanden minskar. Ett inskränkt utrymme för kommunernas och landstingens bestämmanderätt förändrar också förutsättningarna för ett kommunalt ansvarstagande gentemot medborgarna.

Överlåtelse av tillsynsuppgifter

Kommunerna utövar tillsyn inom ett tiotal samhällsområden. Som nämndes inledningsvis finns möjlighet för statliga myndigheter att överlåta ytterligare tillsynsuppgifter till kommuner inom några områden. Livsmedelsverket har t.ex. enligt livsmedelslagen (1971:511) möjlighet att överlåta visst tillsynsansvar till kommuner, bl.a. för större livsmedelsindustrier. Miljöbalken innehåller regleringar rörande överföring av uppgift från statlig myndighet till kommun.

I Statskontorets rapport *Asymmetrisk uppgiftsfördelning* (2005:24) diskuteras en modell för ansvarsfördelning som innebär att ansvaret för tillsyn flyttas från kommunen till berörd sektorsmyndighet. Den statliga myndigheten får sedan rätt att anlita kommuner för att bedriva tillsynsverksamhet.

Tillsynsutredningen (Ju2000:06) fann det inte lämpligt att överföra kommunala tillsynsuppgifter till länsstyrelsen (SOU 2004:100). Istället förordade utredningen ett förtydligt och utökat statligt ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna. Utredningen föreslog även att statliga tillsynsmyndigheter genom delegation skall kunna låta kommuner utföra ytterligare tillsynsuppgifter inom sådana områden där en kommun har särskild kompetens och där effektivitetsvinster kan uppnås.

Andra exempel på överlåtelse av statliga uppgifter

Vid sidan av tillsynsområdet finns andra exempel på specialreglering av överlåtelse av statliga uppgifter till kommuner. Enligt exempelvis lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet får regeringen meddela tillstånd för en kommun att inrätta en lantmäterimyndighet. För att få tillstånd krävs bl.a. att kommunen skapar en för ändamålet lämplig organisation och att minst två tjänstemän inom myndigheten har den kompetens som behövs. Ett annat exempel är lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor, enligt vilken statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och viss hjälp med enklare förvaltningsärenden. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer godkänner avtalet.

Överlåtelse av uppgifter till kommunalförbund

Samverkansformen kommunalförbund används för de kommunala samverkansorgan som kan bildas i länen för att bl.a. ta över delar av ansvaret för regionala utvecklingsfrågor från länsstyrelserna. Kommunalförbund kan inrättas med stöd av kommunallagen (1991:900) för praktiskt taget vilken kommunal verksamhet som helst.

Skälen för regeringens beslut

Överlåtelse av en uppgift från stat till kommun innefattar en rad frågor rörande t.ex. avtal, finansiering, tillsyn, ikraftträdande, sanktionsmöjligheter och organisation för utförande av uppgift. Hur detaljerat dessa frågor regleras varierar mellan olika bestämmelser. För att skapa ökad tydlighet samt ett underlag för eventuella framtida beslut om överlåtelse av uppgifter inom andra områden bör en kartläggning och analys av nuvarande regelverk och dess tillämpning genomföras.

Ansvarskommittén (Fi2003:02) har i uppgift att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. I det fall kommittén

föreslår en ändrad uppgiftsfördelning mellan stat och kommun kan resultatet av föreliggande uppdrag bidra med fördjupad kunskap om överlåtelse av uppgifter.

På regeringens vägnar



Sven-Erik Österberg



Cecilia Vestman

Kopia till
Fi/BA, F, KE, LS