

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2019/20:MJU3

Riksrevisionens rapport om statens vägledning av kommunal tillsyn

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen dels lägger regeringens skrivelse till handlingarna, dels avslår en motion om lika och förutsägbar tillsynsprövning.

I betänkandet finns en reservation (M, SD, KD).

Behandlade förslag

Regeringens skrivelse 2018/19:87 Riksrevisionens rapport om statens vägledning av kommunal tillsyn. Ett yrkande i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Statens vägledning av kommunal tillsyn	5
Reservation	12
Lika och förutsägbar tillsynsprövning, punkt 1 (M, SD, KD)	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Skrivelsen	13
Följdmotionen	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Lika och förutsägbar tillsynsprövning**

Riksdagen avslår motion

2018/19:3078 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M).

Reservation (M, SD, KD)

2. **Skrivelsen**

Riksdagen lägger skrivelse 2018/19:87 till handlingarna.

Stockholm den 24 september 2019

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Kristina Yngwe

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kristina Yngwe (C), Maria Gardfjell (MP), Louise Meijer (M), Hanna Westerén (S), Isak From (S), John Widegren (M), Runar Filper (SD), Magnus Manhammar (S), Elin Segerlind (V), Malin Larsson (S), Marlene Burwick (S), Tina Acketoft (L), Mats Nordberg (SD), Ulrika Heie (C), Marléne Lund Kopparklint (M), Yasmine Eriksson (SD) och Kjell-Arne Ottosson (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2018/19:87 Riksrevisionens rapport om statens vägledning av kommunal tillsyn. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen har gjort i sin rapport Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn (RiR 2018:31). En följdmotion har väckts med anledning av skrivelsen.

Vid utskottets sammanträde den 11 juni 2019 presenterade revisionsdirektör Leif Svensson med medarbetare från Riksrevisionen innehållet och slutsatserna i rapporten.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation i rapporten Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn (RiR 2018:31). Vidare redovisar regeringen vilka åtgärder som bedöms vara nödvändiga med anledning av rapporten.

Utskottets överväganden

Statens vägledning av kommunal tillsyn

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avslår en motion om lika och förutsägbar tillsynsprövning.
Jämför reservationen (M, SD, KD).

Riksrevisionens granskning

Syftet med Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat tillsynsvägledningen inom fyra områden: alkoholtillsyn, kemikalietillsyn, livsmedelskontroll och miljötillsyn. Granskningen har omfattat fyra myndigheter: Folkhälsomyndigheten, Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket. Syftet med granskningen har varit att bedöma om statens tillsynsvägledning inom dessa utvalda områden är ändamålsenlig. Med tillsynsvägledning avses råd och stöd, samordning samt uppföljning och utvärdering av den kommunala tillsynen. I granskningen har det ingått att identifiera faktorer som generellt sett kan vara viktiga för en välfungerande tillsynsvägledning.

Följande frågor har varit utgångspunkt för Riksrevisionens granskning:

- Fungerar tillsynsvägledningen effektivt inom de valda områdena?
- Vad görs för att stödja och förbättra tillsynen, och hur värderas dessa insatser av berörda aktörer?
- Vad kännetecknar en välfungerande tillsynsvägledning, och vilka förutsättningar gynnar eller försvårar arbetet med tillsynsvägledning?

I granskningen har det ingått att analysera myndigheternas förutsättningar för sin tillsynsvägledning. De förutsättningar som tas upp i granskningen är huvudsakligen sådana som regeringen eller myndigheterna själva kan påverka. Det har däremot inte ingått i granskningen att undersöka hur den kommunala tillsynen bedrivs eller vilka effekter tillsynen har på verksamheterna.

Allmänt

Riksrevisionens övergripande slutsats är att tillsynsvägledningen huvudsakligen fungerar tillfredsställande för kemikalietillsynen och livsmedelskontrollen, medan det finns brister i tillsynsvägledningen till kommunerna när det gäller alkoholtillsynen och miljötillsynen.

Vid sidan av en tydlig och effektiv organisering visar granskningen, enligt Riksrevisionen, att faktorer såsom hög servicenivå, konkret tolkningshjälp och

gemensamma tillsynsprojekt är viktiga för att tillsynsvägledningen på ett effektivt sätt ska kunna bidra till en likvärdig kommunal tillsyn. Riksrevisionen anser även att det är väsentligt att följa upp och utvärdera såväl den kommunala tillsynen som de tillsynsvägledande insatserna för att tillsynsvägledningen ska kunna utvecklas på ett sätt som främjar en effektiv och likvärdig tillsyn.

Riksrevisionen konstaterar att det finns skillnader i hur mycket resurser som de aktuella myndigheterna avsätter för tillsynsvägledning. En förklaring till detta skulle kunna vara att uppdragen varierar i omfattning och komplexitet, men Riksrevisionen har inte identifierat något tydligt samband mellan myndigheternas uppdrag och avsatta resurser. Livsmedelsverket avsätter mest resurser för tillsynsvägledning, därefter kommer Naturvårdsverket. Minst resurser avsätter Folkhälsomyndigheten och Kemikalieinspektionen.

Livsmedelsverket tillhandahåller ett omfattande vägledningsmaterial som svarar mot inspektörernas behov. Verket håller även hög kvalitet i frågesvar till de kommunala inspektörerna. Svaren levereras i regel snabbt och är utformade så att de kan utgöra stöd för frågeställarens bedömning. Frågor och svar görs tillgängliga på myndighetens webbplats. Livsmedelsverket anordnar även nationella kontrollprojekt som bedöms fylla en effektiv samordnande funktion. Projekten riktar kontrollen till prioriterade områden och bidrar till en kalibrering av kommunernas tillsynsbeslut.

Riksrevisionen anför att de granskade myndigheternas uppföljningsarbete ger en förhållandevis god lägesbild av kommunernas tillsyn inom respektive område. Livsmedelsverket analyserar de bakomliggande orsakerna till brister som identifierats i uppföljningar och hur dessa bör åtgärdas. Även Kemikalieinspektionen har hög kvalitet i sina svar på inspektörernas frågor, och inspektörerna är även nöjda med myndighetens vägledningsmaterial. Ett utmärkande drag för Kemikalieinspektionens tillsynsvägledning är de nationella projekt med högt deltagande som myndigheten tar initiativ till med 1,5 års mellanrum. Genom dessa kan den kommunala tillsynen koncentreras till prioriterade områden samtidigt som det successivt utvecklas praktiskt inriktat vägledningsmaterial för allt fler frågeområden.

Kommunala inspektörer ska göra självständiga bedömningar i enskilda tillsynsärenden. För att dessa bedömningar ska kunna bli nationellt likvärdiga krävs enligt Riksrevisionen någon form av tolkningshjälp där principer och ramar för inspektörernas bedömningar anges. Livsmedelsverket är den enda av de fyra myndigheterna i granskningen som tydligt lyfter fram att det är en viktig uppgift för myndigheten att tolka lagstiftningen och ge tolkningshjälp eftersom det främjar en nationell likvärdighet.

Bristerna i tillsynsvägledningen på alkohol- och miljöområdet avser huvudsakligen de centrala myndigheternas råd- och stödverksamhet. Bland annat tar det lång tid för Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket att besvara frågor, och svaren ger ofta inte tillräcklig tolkningshjälp till inspektörerna.

Det finns även brister när det gäller dessa myndigheters skriftliga vägledningar. I Folkhälsomyndighetens fall är de för få och täcker inte inspektörernas behov. Naturvårdsverket ger däremot ut ett stort antal vägledningar eftersom myndigheten har ett mycket omfattande regelverk att vägleda kring. I många fall uppfattas emellertid materialet som svåröverskådligt och inte särskilt användarvänligt.

En bidragande orsak till bristerna inom alkohol- och miljöområdena är enligt Riksrevisionens mening att myndigheterna valt en ineffektiv arbets- och ansvarsfördelning mellan central och regional nivå till följd av en otydlig organisationsstyrning från regeringen.

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser och övergripande slutsatser som presenteras i rapporten rekommenderar Riksrevisionen att regeringen säkerställer att de tillsynsvägledande myndigheterna har ett tydligt uppdrag samt att arbets- och ansvarsfördelningen inom respektive område är ändamålsenlig. I normalfallet bör den centrala myndigheten ha ett övergripande nationellt ansvar för tillsynsvägledning medan länsstyrelsen har ansvar för regional samordning och uppföljning.

Riksrevisionen lämnar även ett antal rekommendationer till de centrala tillsynsvägledande myndigheterna. Enligt Riksrevisionen bör de centrala tillsynsvägledande myndigheterna säkerställa att det finns klagörande och användbara vägledningar i tillräcklig omfattning för den kommunala tillsynen. De bör dessutom etablera en effektiv ordning för att besvara tillsynsrelaterade frågor på ett klagörande sätt inom rimlig tid och se till att svaren görs tillgängliga för alla inspektörer. Vidare bör myndigheterna överväga att bedriva nationella tillsynsprojekt eller att kvalitetssäkra och sprida relevant material från regionala tillsynsprojekt till alla kommuner. Myndigheterna rekommenderas även att utvärdera kommunernas tillsyn och den egna tillsynsvägledningen i syfte att kontinuerligt utveckla tillsynsvägledningens effektivitet.

Regeringens skrivelse

Inledande bedömning

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och delar Riksrevisionens bedömning att tillsynsvägledning är ett viktigt instrument för att säkerställa en enhetlig och effektiv tillsyn och för att komma tillrätta med bristande likvärdighet i den kommunala tillsynen.

Enligt regeringen bidrar Riksrevisionens iakttagelser till att identifiera möjliga förbättringar när det gäller arbets- och ansvarsfördelningen inom respektive område och till att identifiera faktorer som är viktiga för att myndigheternas tillsynsvägledning ska fungera väl. Regeringen konstaterar att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer är ett viktigt bidrag i det

kontinuerliga förbättringsarbetet när det gäller tillsynsvägledning. I skrivelsen anförs att regeringen delvis instämmer i den sammanfattande bedömningen att en otydlig organisationsstyrning från regeringen kan ha bidragit till att statens vägledning av den kommunala tillsynen brister inom alkohol- och miljöområdet.

Tillsynsvägledning i fråga om alkoholtillsyn

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det finns förbättringspotential i såväl Folkhälsomyndighetens som länsstyrelsernas roller för att stödja den kommunala nivån genom adekvat och ändamålsenlig tillsynsvägledning inom alkoholområdet. En fortsatt utveckling av tillsynsvägledningen är viktig och nödvändig.

Enligt skrivelsen har regeringen börjat och avser att fortsätta att analysera förslagen till åtgärder tillsammans med berörda aktörer för att ta ställning till vilka eventuella åtgärder som behöver vidtas för att på bästa sätt uppnå en nationell tillsynsvägledning som är ändamålsenlig, håller god kvalitet och stimulerar jämlik tillämpning över hela landet.

Regeringens bedömning är att uppdraget för nationell tillsynsvägledning redan i dag finns hos Folkhälsomyndigheten. Regeringen framhåller i skrivelsen att Folkhälsomyndighetens uppgift för att bidra till en effektiv tillsyn och tillsynsvägledning inom alkoholområdet framgår, som Riksrevisionen anfört, av alkohollagen (2010:1622) och anslutande föreskrifter, samt att det i författningskommentaren till alkohollagen påpekas att det av tillsynsansvaret följer en rätt att ge vägledning för tillämpningen av lagen och att detta inte behöver föreskrivas i lag (prop. 2009/10:125 s. 171). Av Folkhälsomyndighetens instruktion (6 §) framgår också att myndigheten ansvarar för tillståndsgivning, tillsyn, tillsynsvägledning och marknadskontroll i enlighet med vad som anges i lag och förordning. Även i den samlade strategin för alkohol, narkotika, dopning och tobak (ANDT-strategin) beskrivs detta ansvar.

I propositionen God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik (prop. 2017/18:249) aviserades att regeringen avser att genomföra en samlad översyn och vid behov göra förändringar i Folkhälsomyndighetens instruktion. Regeringen uppger i skrivelsen att frågan om tillsynsvägledning vid behov kommer att hanteras inom ramen för detta arbete.

Inom ANDT-området har länsstyrelserna givits en central roll, vilket också inkluderat tillsynsvägledning. Som ett led i att genomföra ANDT-strategin 2016–2020 har länsstyrelserna fått extra medel för förstärkt alkohol- och tobakstillsyn från regeringen. I arbetet ingår att utveckla former för samverkan med relevanta aktörer på den regionala nivån, medverka till den nationella samordning som Folkhälsomyndigheten har i uppdrag att verka för samt underlätta och stödja kommunernas arbete med tillsyn och tillståndsgivning inom området. I samband med redovisningen av detta pågående uppdrag kommer det att finnas ytterligare underlag för att utvärdera tillvägagångssättet

och effekten av den statliga styrningen inom området. Uppdraget ska slutrapporteras i maj 2020.

Regeringen anför i skrivelsen att Riksrevisionens iakttagelser kommer att beaktas i det fortsatta strategiska arbetet i samband med att ANDT-strategin löper ut 2020. Regeringen ser också att de iakttagelser och rekommendationer som riktats till Folkhälsomyndigheten behöver diskuteras och följas upp inom ramen för dialog med myndigheten.

Tillsynsvägledning i fråga om livsmedelskontroll

Regeringen konstaterar i skrivelsen att Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att tillsynsvägledningen inom livsmedelsområdet är ändamålsenlig och att den fungerar i huvudsak tillfredsställande. Riksrevisionen drar slutsatsen att i fråga om livsmedelskontrollen har myndigheternas egna fördelning av uppgifter lett till en effektiv tillsynsvägledning.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning av myndigheternas arbete och avser för närvarande inte att vidta någon åtgärd för att ytterligare förtydliga den rådande arbets- och ansvarsfördelningen i fråga om tillsynsvägledningen inom livsmedelsområdet. Den arbetsfördelning som myndigheterna själva har etablerat fungerar enligt regeringens bedömning väl i praktiken och är känd och accepterad av de aktörer som berörs.

Tillsynsvägledning i fråga om miljö- och kemikalietillsyn

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser när det gäller tillsynsvägledning enligt miljöbalken, vilket bl.a. omfattar kemikalier och miljö, och enligt skrivelsen avser regeringen att vidta åtgärder för att statens vägledning av den kommunala tillsynen enligt miljöbalken ska förbättras bl.a. genom att ansvarsfördelningen för tillsynsvägledning mellan centrala myndigheter och länsstyrelser tydliggörs. Regeringen framhåller samtidigt att granskningen endast har belyst delar av den tillsynsvägledning och tillsyn som omfattas av miljöbalken.

Regeringen delar inte fullt ut Riksrevisionens bedömning av Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets tillsynsvägledning utan anser att båda myndigheterna sköter och prioriterar tillsynsvägledningen på ett tillfredsställande sätt utifrån sina skilda förutsättningar. Vidare menar regeringen att många av de faktorer som ofta förs fram som orsaker till brister i den operativa tillsynen kan inte tillsynsvägledningen lösa, t.ex. organisationsproblem, otydliga prioriteringar samt såväl bristande tillsyns- och sakkompetens som bristande resurser.

Regeringen anför i skrivelsen att Miljötillsynsutredningen i sitt betänkande har gjort bedömningen att samtliga centrala myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning bör ta initiativ till en överenskommelse mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna, där myndigheterna tydligt reglerar hur de tillsynsvägledande uppgifterna ska fördelas. Betänkandet har remitterats, och en majoritet av de remissinstanser som har lämnat synpunkter instämmer i att

det behövs ett förtydligande av ansvarsfördelningen. Enligt skrivelsen kommer regeringen att ta hänsyn till såväl remissinstansernas synpunkter som Riksrevisionens rekommendation i den fortsatta beredningen av Miljötillsynsutredningens förslag.

Regeringen ser också att Riksrevisionens iakttagelser och de rekommendationer som riktats till myndigheterna kan behöva diskuteras och följas upp inom ramen för dialogen med Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.

Motionen

Jessica Rosencrantz m.fl. (M) anför i motion 2018/19:3078 att det är viktigt att staten tar sitt ansvar för att försäkra sig om att tillsynsvägledningen sker på ett korrekt sätt. Motionärerna delar den bild som ges i Riksrevisionens rapport och understryker vikten av en lika och förutsägbar tillsynsprövning i hela landet för att alla kommuner ska få en lika tillämpning. Motionärerna anser därför att regeringen bör vidta åtgärder i syfte att förbättra likvärdigheten.

Kompletterande uppgifter

Regeringen beslutade den 14 april 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över tillsynen enligt miljöbalken samt sanktionssystemet (Miljötillsynsutredningen). I uppdraget ingick bl.a. att utreda om organisationen och fördelningen av ansvaret för tillsynsvägledning och operativ tillsyn behöver ändras.

I Miljötillsynsutredningens betänkande Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63) som presenterades i juni 2017 konstaterades bl.a. att regeringens styrning och uppföljning av de centrala myndigheterna och länsstyrelserna är avgörande för att dessa i sin tur ska kunna stödja tillsynsmyndigheterna i deras tillsynsuppdrag på ett effektivt och enhetligt sätt. Utredningen föreslog bl.a. att Naturvårdsverkets roll som samlande miljömyndighet och övriga tillsynsvägledande myndigheters ansvar att delta i samordningen av miljötillsynen tydliggörs. Samtliga centrala myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning bör dessutom ta initiativ till en överenskommelse mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna där myndigheterna tydligt reglerar hur de tillsynsvägledande uppgifterna ska fördelas. Vidare pekade utredningen på att kommunernas samverkan med varandra behöver öka, samt på att regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag att förhandla fram en organiserad samverkan mellan de kommuner som länsstyrelsen funnit vara i behov av samverkan. Betänkandet har varit på remiss och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser, i enlighet med såväl regeringen som Riksrevisionen, att en ändamålsenlig tillsynsvägledning är av stor betydelse för att säkerställa en enhetlig, likvärdig och effektiv tillsyn i hela landet. Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning och konstaterar att regeringen i skrivelsen anför att de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat kommer att analyseras och hanteras i det löpande utvecklingsarbete som regeringen bedriver för att komma till rätta med bristande likvärdighet i den kommunala tillsynen. Vidare noterar utskottet att frågan om organisation av och ansvar för tillsynsvägledning ingår i Miljötillsynsutredningens förslag. En majoritet av de remissinstanser som har lämnat synpunkter på utredningens betänkande instämmer i att det behövs ett förtydligande av ansvarsfördelningen. Enligt skrivelsen kommer regeringen att ta hänsyn till såväl remissinstansernas synpunkter som Riksrevisionens rekommendation om ansvarsfördelning i den fortsatta beredningen av Miljötillsynsutredningens förslag. Mot denna bakgrund saknas det enligt utskottet anledning för riksdagen att genom ett tillkännagivande till regeringen kräva ytterligare åtgärder avseende tillsynsprövningen. Motionen avstyrks därför. Avslutningsvis föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Reservation

Lika och förutsägbar tillsynsprövning, punkt 1 (M, SD, KD)

av Louise Meijer (M), John Widegren (M), Runar Filper (SD), Mats Nordberg (SD), Marlène Lund Kopparklint (M), Yasmine Eriksson (SD) och Kjell-Arne Ottosson (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:3078 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M).

Ställningstagande

Staten har det övergripande ansvaret vad gäller tillsyn för att kontrollera om de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter efterlevs. Det operativa ansvaret har däremot i flera fall delegerats till landets kommuner. Det har framkommit kritik mot vissa delar av den kommunala tillsynen och det är därför viktigt att staten tar sitt ansvar för att försäkra sig om att tillsynsvägledningen sker på ett korrekt sätt. Riksrevisionen påtalar i sin granskning att det krävs en tydligare organisationsstyrning som ger en mer ändamålsenlig och rättssäker tillsyn på flera områden. Enligt Riksrevisionen har myndigheterna inom vissa områden valt en ineffektiv arbets- och ansvarsfördelning mellan central och regional nivå, till följd av en otydlig organisationsstyrning från regeringen. Därför måste regeringen tydliggöra ansvaret inom respektive område.

Vi delar den bild som ges i Riksrevisionens rapport och understryker vikten av en lika och förutsägbar tillsynsprövning i hela landet. Regeringen bör vidta åtgärder i syfte att förbättra likvärdigheten. Det som anförts ovan bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännages för regeringen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2018/19:87 Riksrevisionens rapport om statens vägledning av kommunal tillsyn.

Följdmotionen

2018/19:3078 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om lika och förutsägbar tillsynsprövning i hela landet och tillkännager detta för regeringen.