

Andreas Ivarsson

Emma Ek

Förvaltningshögskolan

Göteborgs universitet

Oktober 2010

**Tillsynskompetens inom området skydd mot olyckor
på kommunal nivå**

Sammanfattning

Föreliggande rapport har skrivits på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Syftet är att kartlägga och beskriva vilken kompetens en kommunal tillsynsför rättare behöver ha för att bidra till att tillsynen i hela landet sker på ett effektivt, likvärdigt och rättssäkert sätt. Syftet med studien är även att definiera vad som menas med att tillsynen enligt lagen om skydd mot olyckor sker på ett effektivt, likvärdigt och rättssäkert sätt. Uppdraget redovisas som ett underlag till MSB:s regeringsuppdrag att ta fram en strategi för hur kompetensen för kommunala tillsynsför rättare kan stärkas och utvecklas och därmed bidra till en likvärdig och rättssäker tillsyn.

I rapportens första del diskuterar vi vad som menas med en effektiv, likvärdig och rättssäker tillsyn. Det konstateras att begreppen är mångtydiga och i vissa fall också värdeladdade. Dessutom kan de stå i konflikt med varandra. Olika begreppsliga betydelser utifrån tidigare forskning lyfts fram kopplat till hur de används i policydokument på LSO området.

Med utgångspunkt i beskrivningen av effektiv, likvärdig och rättssäker tillsyn diskuteras sedan tillsynsför rättarnas kompetens i rapportens övriga delar. Kompetensbegreppet är komplext och kan betyda flera olika saker. Vår utgångspunkt är att tillsynsför rättare, inom räddningstjänstområdet såväl som inom andra politikområden, är offentliga tjänstemän som i sin yrkesroll bedriver myndighetsutövning och har en viktig roll i det demokratiska systemet för att skapa följsamhet kring lagar och föreskrifter. De ska värna värden som demokrati, rättsäkerhet och effektivitet (Jfr. Johansson 2006). Vår beskrivning av kompetens tar därför avstamp i de krav som ställs på alla tjänstemän i den offentliga förvaltningen. Utgångspunkten är att en tillsynsför rättare ska ha en förmåga att utföra de uppgifter som följer av sådana krav genom att tillämpa relevanta kunskaper och färdigheter.

I rapportens andra del diskuterar vi kompetensbegreppet med grund i generell förvaltningsforskning om tjänstemannaroller. Vi preciserar kompetensbegreppet utifrån en uppsättning kompetenser som alla tjänstemän i offentlig verksamhet oavsett uppgifter

och område bör ha. Vi identifierar flera olika typer av kompetenser och konstaterar att en tjänsteman bör ha alla dessa kompetenser, men också förmåga att väga av dem mot varandra eftersom de i praktiska situationer kan komma i konflikt med varandra. Utifrån det presenterar vi en generell definition av önskvärd tjänstemannakompetens.

I rapportens tredje del preciseras sedan den generella definitionen för att passa det mer specifika område tillsyn utgör. Varje typ av kompetens kan preciseras utifrån aktuell forskning inom tillsynsområdet. På så sätt får vi fram en definition av kompetens som tar fasta på tillsynsföräntarnas uppdrag och roll i den offentliga förvaltningen. I rapportens fjärde del identifierar vi mer specifikt de uppgifter som åligger kommunerna när det gäller tillsyn inom LSO-området. Vidare beskriver vi också vad arbetet kan innebära konkret med grund i ett par intervjuer med tillsynsföräntare på kommunal nivå.

I rapportens femte och sista del diskuterar vi mer utförligt vilken kompetens kommunala tillsynsföräntare bör ha för att kunna genomföra tillsyn på ett effektivt, likvärdigt och rättssäkert sätt. Det resulterar i följande kompetensområden:

- Kunskap om branskydd, lokal kännedom samt administration: Kunskap för att bedöma enskilda verksamheters brandskydd, tex. risker och effektiva åtgärder. Lokalkännedom för att värdera underlag vid planering av tillsynsbesök med mera. Administrativ kunskap för att tillämpa en procedur för tillsynen, liksom att ta fram vägledning, planer och checklistor.
- Förhållningssätt till brukare och medborgare: Kompetens och medvetenhet om olika tillsynsstilar och förmåga att anpassa tillsynsstil till behoven hos olika tillsynsobjekt. Förmåga att se till alla potentiella medborgargrupperns intressen med avseende på skydd mot olyckor utifrån exempelvis levnadsmönster och särskilda typer av olycksrisker.
- Ledningens intentioner: Förståelsen för vikten av att läsa av politiska intentioner och styrning, samt kunskap om lokala politiska intentioner respektive nationella politiska intentioner samt förmåga att väga av dessa.
- Juridik: Juridiska kunskaper om lagstiftningen som reglerar tillsynsverksamheten och tillsynsuppdraget, samt juridiska kunskaper för att precisera och tolka lagstiftningen som tillsynsobjekten ska följa.

Vår slutsats är att tillsynsförriittarna bör ha grundläggande kompetens inom varje område. I rapportens sista avsnitt relaterar vi kompetensmodellen till värdena effektivitet, likvärdighet och rättssäkerhet. Här konstaterar vi vidare att diskussionen om kompetensbehov och hur effektivitet, likvärdighet och rättssäkerhet uppnås måste placeras i en vidare diskussion om politikområdets utformning och styrning.

1. En likvärdig, rättssäker och effektiv tillsyn

Tillsynen enligt lagen om skydd mot olyckor ska enligt regeringens uppdrag till MSB ske på ett effektivt, likvärdigt och rättssäkert sätt (Dnr. Fö2009/1961/SSK). Ett antagande som ligger till grund för regeringens uppdrag till MSB är att tillsynsföräntarnas kompetens är en viktig faktor för att tillsynen ska leva upp till dessa värden. Hur tillsynskompetens kan förstås ska vi återkomma till i senare kapitel, baserat på en generell modell över tjänstemannakompetens. I detta kapitel ska vi istället tydliggöra vad målet om en effektiv, likvärdig och rättssäker tillsyn innebär. Vad är det för mål och värden kompetensen ska garantera? I de följande avsnitten kommer vi att diskutera begreppen i tur och ordning för att därefter i ett avslutande avsnitt sammanfatta begreppens innebörd. Begreppen återkommer i rapportens övriga delar, särskilt i det femte och sista kapitlet där vi relaterar det till frågan om tillsynsföräntarnas kompetens.

Likvärdig tillsyn

Likvärdighet är ett problematiskt begrepp eftersom det är positiv laddat och ofta används som ett retoriskt redskap för politiker. Problemet är att begreppet samtidigt har en vag innebörd och kan ha flera olika betydelser (Molander 2005). Ett försök att definiera likvärdighet görs i ansvarskommitténs slutbetänkande (SOU 2007: 10 s. 79):

... att en offentlig tjänst skall vara av lika värde för alla medborgare oavsett ålder, kön, ekonomiska förutsättningar eller bostadsort. Likvärdigheten ställer samhällsorganisationen inför avvägningar mellan å ena sidan nationella övergripande mål och nationell enhetlighet och å andra sidan öppenhet för lokala lösningar och utrymme för lokalt självstyre (SOU 2007: 10 s. 79).

Utifrån definitionen kan konstateras att likvärdighet förutsätter en avvägning mellan det lokala handlingsutrymmet och nationell enhetlighet. Exakt vad denna avvägning består i kan inte besvaras i sig med grund i definitionen av likvärdighet, utan bara att det de facto ska finnas någon form av avvägning. Likvärdighet kan således inte förstås utan att denna avvägning mellan lokalt och nationellt lyfts fram, samtidigt som det är oklart hur denna avvägning ska göras i ett enskilt fall eller inom ett särskilt politikområde.

Vidare ger definitionen vid handen att en offentlig tjänst som riktar sig till medborgarna står i centrum. Det är denna offentliga tjänst som ska vara likvärdig för mottagarna, det vill säga medborgarna. Inom området skydd mot olyckor kan denna tjänst förstås på två sätt. Å ena sidan går det att tolka som att det är skyddet mot olyckor som ska vara likvärdigt. Medborgarna i hela landet ska, oavsett kommun, åtnjuta ett visst skydd baserat på att kommunerna vidtar ett antal åtgärder. Detta är vad det övergripande målet i LSO handlar om då lagen syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (LSO kap. 1 § 1). Tillsyn är ett medel för att påverka eller omvandla en offentlig tjänst i riktning mot ett sådant mål om ett likvärdigt och tillfredsställande skydd.

Å andra sidan kan likvärdigheten avse själva tillsynen, att det är tillsynen och inte skyddet mot olyckor som är den offentliga tjänst som medborgarna tar del av. Likvärdighet i tillsynen betyder i så fall att tillsynen ska vara av lika värde. Olika delar i tillsynen kan utgöra grund för en bedömning av likvärdighet mellan kommunerna, exempelvis (jfr. SOU 2007:82):

- Metoder och arbetssätt
- Tolkning av tillsynsuppgifterna
- Vad som ska föranleda kritik
- Definition av tillsynskriterier
- Hur ofta en verksamhet blir föremål för tillsyn
- Tillsynens resursmässiga omfattning
- Prioritering på tillsynsobjekt

Att tillsynen ska vara av lika värde innebär inte att tillsynen ska vara likadan. Likvärdighet är med andra ord inte detsamma som likformighet. En likvärdig tillsyn innebär att skillnader i hur enskilda verksamheter behandlas har sin grund i lokala hänsynstaganden och förhållanden.

På en generell nivå har kritiken mot kommunerna när det gäller tillsyn ofta handlat om brister i fråga om resurser och kompetens. Kommunerna har, enligt kritikerna, inte satsat tillräckligt på tillsynsuppgifterna. Dessutom, och delvis som en följd av den första kritiken, anser kritikerna att skillnaderna mellan kommunerna i utövandet av tillsyner är alltför stora (SOU 2004:100 s. 135). Inom området skydd mot olyckor är denna kritik synlig bland annat i uppföljningen av reformen. I utredningen (Ds 2009:47) behandlas dessa skillnader mellan kommuner och det konstateras att frekvensen av tillsynsbesök mellan och inom kommungrupper varierar kraftigt. Det konstateras att det *kan* finnas skäl till dessa skillnader, men att de är anmärkningsvärt stora. Likaså fastställs att det finns skillnader hur kommunerna använder tillgängliga styrmedel och att ett fåtal kommuner står för över hälften av alla utfärdade förelägganden. I utredningen betraktas det som anmärkningsvärt att så få kommuner står för så stor del av föreläggandena (Ds 2009: 47). I utredningen kopplas dessa förmodat omotiverade skillnader samman med kompetensnivån hos de kommunala tillsynsföräntarna. Slutsatsen i utredningen är att en tydligare reglering av behörighetskrav för tillsynsföräntare skulle bidra till en ökad likvärdighet över landet.

Oavsett orsaken till att likvärdigheten uppfattas som bristfällig kan det konstateras att likvärdighetsbegreppet är problematiskt utifrån den kritik som riktats mot kommunerna. För även om det finns variationer mellan kommuner och inom kommungrupper går det inte att på rak arm dra slutsatsen att detta är ett problem ur likvärdighetssynpunkt. För att kunna säga något om detta behöver man först och främst avgöra vad som utgör *acceptabla variationer* respektive *icke-respektabla variationer*. Att avgöra detta förutsätter i sin tur både ett *normativt ställningstagande* kring variationerna (vilka dimensioner ska vara likvärdiga och vad tycker vi är en godkänd nivå på likvärdigheten?) och en *kvalificerad bedömning* av de orsaker som ger upphov till variationerna (vad beror skillnaderna på? Beror de på variationer i lokala förutsättningar eller är de en effekt av t ex olika tradition eller kompetens?)

Att avgöra vad som är en likvärdig tillsyn förutsätter ett normativt ställningstagande kring hur offentliga tjänster ska organiseras och produceras. I tillsynsutredningen (SOU 2004:

100 s. 132) förs ett sådant resonemang baserat på ett antal principer. En sådan princip är att det är ett riksintresse att garantera alla landets medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd. En annan princip är att uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändig bör ligga på central nivå. Utifrån ett sådant resonemang uppkommer krav på likformighet mellan kommunerna och i förlängningen att produktionen av tjänster bör förstatligas eller centraliseras. Motstående principer innebär att uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras. I sådana fall är det naturligt att produktionen av tjänster är en kommunal angelägenhet. Exakt var gränsen går, vad som utgör likvärdighet och vilka av de nämnda principerna som ska överordnas andra (lokal anpassning kontra nationell enhetlighet) är ett politiskt ställningstagande som handlar om en grundläggande syn och ideologi kring hur statsapparaten bör organiseras (Jfr Strandberg 1998).

Den som rimligtvis ska göra ett sådant ställningstagande är regeringen och riksdagen. Det är uppenbart att regeringens ambitioner inom området skydd mot olyckor är att eftersträva likvärdighet, men att lokal anpassning anses viktigt. Någon avvägning när det gäller tillsynsverksamheten konkretiseras emellertid aldrig i utredningen av reformen skydd mot olyckor (Ds 2009:47). De resonemang som förs kring likvärdighetsbegreppet handlar snarare om kommunens insatser inom området skydd mot olyckor totalt sett, men resonemanget vägleder inte vad som avses med en likvärdig tillsyn. I tillsynsutredningen konstateras att det är utredningens uppfattning att de icke-önskvärda variationerna kan minska genom en utveckling av den statliga tillsynsvägledningen. Då ligger det i överordnade myndigheters uppdrag att förebygga variationer som inte är önskvärda och möjligen definiera vad som kan antas vara acceptabla eller icke-acceptabla variationer mellan kommunerna. Det är således inte självklart hur begreppet likvärdighet och i synnerhet likvärdig tillsyn ska tolkas då det saknas ett explicit normativt ställningstagande kring vad som är acceptabla variationer och hur en avvägning ska göras mellan behovet av enhetlighet och lokal anpassning. Vi kan bara konstatera att ett sådant ställningstagande är nödvändigt för att tolka innebörden av en likvärdig tillsyn.

Vidare krävs en kvalificerad bedömning av om variationer *har eller inte har sin grund i lokala förhållanden*. Det framgår av resonemangen i Ds 2009:47 att det troligen är så att en del variationer i frekvenser av tillsynsbesök och användandet av styrmedel faktiskt är acceptabla, medan andra skillnader inte är det. Det innebär att det krävs kunskaper om den lokala kontexten för att avgöra om en skillnad är acceptabel eller inte. Enbart variationer i exempelvis tillsynsverksamhetens resursmässiga omfattning, metoder och arbetssätt, tillsynsbesökens frekvens eller användning av förelägganden utgör i sig inte ett problem med likvärdighet.

Rättsäkerhet

Rättsäkerhet uttrycker en relation mellan det offentliga och samhällsmedborgaren. Ett grundläggande krav utifrån regeringsformen är att myndigheterna måste beakta allas likhet inför lagen och att de måste iaktta saklighet och opartiskhet. Rättsäkerheten är kopplad till två olika dimensioner. En *materiell* rättsäkerhet innebär att det finns normer som är bestämda och allmänt kända som ska tillämpas av offentliga myndigheter. Det ska helt enkelt finnas lagar och föreskrifter som talar om vad som är rätt och fel. En *formell* rättsäkerhet betyder att det finns procedurer som garanterar att dessa normer iakttas av myndigheterna (Jfr. Lundquist 1998). Det handlar om regler kring hur beslut ska fattas och hur det ska gå till när lagen tillämpas. Ett exempel är förvaltningslagen som i hög grad anger hur offentliga myndigheter ska fatta beslut, snarare än vilken innebörd besluten ska ha. Ett annat exempel är att det ska finnas fasta procedurer för överklaganden av beslut som myndigheter fattar.

Rättsäkerhet innebär att alla ska behandlas lika och att medborgarna utifrån lagstiftningen ska kunna förutse hur den offentliga makten kommer att agera. För tillsynsverksamheten innebär det att de bedömningar som tillsynsmyndigheterna gör för att kontrollera att tillsynsobjekten följer lagstiftningen måste vara lika för alla (Johansson 2006). Detta kan emellertid var problematiskt. Lundquist (1998) menar att rättsäkerheten rimligen bör innebära att en myndighets åtgärder mäts mot någon form av regler. Det ställer i sin tur krav på reglerna eftersom att det blir meningslöst att utvärdera eller mäta rättsäkerheten om reglerna är så pass oprecisa att vilka beslut som helst kan rymmas inom reglernas

ramar (materiell rättsäkerhet), eller att ett beslut kan fattas på vilket sätt som helst utifrån reglerna (formell rättsäkerhet). Lagstiftningen måste med andra ord vara någorlunda specifik med avseende på dess innebörd för att tillsynen ska kunna vara rättssäker, eller så måste den åtminstone tolkas på ett likartat sätt av dem som utövar tillsyn även om lagen i sig är oprecis och öppet formulerad.

Lagstiftningen är ofta vag och på många tillsynsområden. Det innebär att den måste tolkas och preciseras för att vara möjlig att tillämpa. Detta tolkningsutrymme kan innebära en risk att förutsägbarheten brister och/eller att lika fall behandlas olika. Om en lika behandling ska uppnås måste i praktiken verksamheterna utveckla ett enhetligt synsätt för hur olika föreskrifter och paragrafer ska tolkas och tillämpas (Johansson 2006). Konkret innebär det att gemensamma kravnivåer, utifrån lagstiftningen, måste skapas.

Sammanfattningsvis innebär rättsäkerhet både att tillsynsverksamheten, och den enskilde tjänstemannen, tillämpar lagstiftningen på ett sätt som är lika för alla. Det gäller både hur LSO: s innehåll tolkas vid en tillsyn (samma kravnivå), men det gäller också de olika förfaranden som omgärdar lagtillämpningen, som exempelvis att det skrivs ett formellt protokoll och/eller ett föreläggande efter tillsynen.

Effektivitet

Kravet på effektivitet innebär att de offentliga myndigheterna ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna samt att detta ska ske kostnadseffektivt (SOU 2002:14 s. 139). Enligt tillsynsidealet medverkar tillsyn till att det politiska systemet blir mer effektivt genom att systemets förmåga att tillgodose medborgarnas och den styrande elitens förväntningar ökar (Johansson 2006). Tillsynens effektivitet är emellertid intimt förknippat med följsamhet mot lagstiftningen. En tillsynsverksamhet, eller en enskild tillsynsförrättare, är effektiv om de aktiviteter som utförs leder till en högre följsamhet hos tillsynsobjekten. Detta *antas* i sin tur leda till en högre måluppfyllelse, t ex ett mer likvärdigt och tillfredsställande skydd. När man i t e x tillsynsutredningen talar om tillsynen effektivitet avses enbart det första

orsakssambandet, mellan tillsyn och följsamhet. Tillsyn är effektivt om det genererar följsamhet. Det andra orsakssambandet, mellan följsamhet och måluppfyllelse, finns implicit men vägs inte in i bedömningen av tillsynens effektivitet. Med andra ord, förutsätter tillsynssystemet att det finns ett orsakssamband mellan följsamhet och måluppfyllelse, det vill säga att lagstiftningen är en ändamålsenlig konkretisering av politiska mål och beslut. I praktiken innebär det att tillsyn, om lagstiftningen innehåller improduktiva regler för att uppnå politiska mål, kan vara ett hundra procentigt effektivt styrmedel utan att för den skull alls medverka till det politiska målet om ett likvärdigt skydd mot olyckor.

Kostnadseffektivitet innebär, till skillnad från effektivitet som följsamhet, att en verksamhets resultat relateras till resursinsatserna (Hallin och Siverbo 2003 s. 69). Kostnadseffektivitet kan delas upp i yttre kostnadseffektivitet och inre kostnadseffektivitet (eller produktivitet). Yttre kostnadseffektivitet är enkelt uttryckt måluppfyllelse (eller effekter) per krona (Vedung 1998 s. 202). Inre kostnadseffektivitet handlar istället om att prestationer relateras till resursinsatsen. Skillnaden mellan effekter (eller måluppfyllelse) och prestationer handlar om att prestationer utgör de produkter eller tjänster som en myndighet levererar (tex. tillsynsbesök, förelägganden), medan effekter är något som uppstår hos dem som mottar prestationerna (tex. följsamhet). När det gäller tillsyn kan den yttre kostnadseffektiviteten uttryckas som ”följsamhet per krona” medan den inre kostnadseffektiviteten motsvarar exempelvis ”tillsynsbesök per krona”.

Kostnadseffektivitetsbegreppet kan användas som en absolut term - effektiv eller ineffektiv - eller som en relativ term - mer eller mindre effektiv (Hallin och Siverbo 2003). I båda fallen krävs någon form av standard för att avgöra om, eller i vilken grad, verksamheten är effektiv. En sådan standard är svår att identifiera på ett exakt sätt. Exempel på standards som kan användas är föregående års produktivitet/effektivitet, nationella jämförelser med andra myndigheter, bästa existerande praxis, mål, brukarnas förväntningar, professionella normer och så vidare (Vedung 1998).

Diskussionen om effektivitet kan breddas ytterligare genom begreppen allokativ respektive adaptiv effektivitet. Allokativ effektivitet innebär att resurser fördelas till de verksamheter eller aktiviteter som har bäst förutsättningar att leda till att målen uppnås. På tillsynsområdet innebär det att resurserna fördelas mellan tillsynsinsatser på ett sätt så att maximal följsamhet uppnås. Det handlar om att prioritera tillsynsverksamheten på ett effektivt sätt. Denna allokativa effektivitet innebär att de mest effektiva medlen väljs för att uppnå målen, och att de avspeglar en professionell kunskap (Jfr. Lundquist 1998). I detta sammanhang kan exempelvis valet av tillsynsstil, tillsynsobjekt, eller metoder för att utföra tillsyn, utgöra exempel som antas påverka den allokativa effektiviteten. En adaptiv effektivitet handlar istället om en myndighets förmåga att anpassa sig till förändrade förutsättningar (Hallin och Siverbo 2003). Ett exempel är att företagsstrukturen i en kommun förändras eller att nya former av tillverkning med förändrade och nya risker skulle kunna kräva en annan form av tillsyn eller planering av tillsynen.

Effektivitetsbegreppet kan sammanfattas som:

Typ av effektivitet	Innebörd	Exempel tillsyn
Effektivitet som politisk måluppfyllelse	En verksamhet är mer eller mindre effektiv beroende på om den bidrar till att politiska mål uppnås	Tillsynen bidrar till måluppfyllelse, t ex ökat skydd mot olyckor
Effektivitet som följsamhet	En verksamhet är mer eller mindre effektiv beroende på om den leder till att verksamheter följer lagstiftningen i högre utsträckning	Följsamhet mot lagstiftningen skapas hos tillsynsobjekten
Yttre kostnadseffektivitet	Måluppfyllelse ställs i relation till resursinsatsen	Följsamhet per krona
Inre kostnadseffektivitet	Prestationer ställs i relation till resursinsatsen	Antal tillsynsbesök per krona
Allokativ effektivitet	Resurser lokaliseras till de aktiviteter som bidrar till måluppfyllelse	Exempelvis val av metod som ger maximal följsamhet hos tillsynsobjekten
Adaptiv effektivitet	Verksamheten anpassas till nya och rådande förutsättningar	Tillsynen anpassas till förändrade förutsättningar i tillsynsverksamhetens omgivning

Summering och förtydligande: likvärdighet, effektivitet och rättsäkerhet

Utifrån ovanstående resonemang kan vi konstatera att effektivitet, likvärdighet och rättsäkerhet kan betyda flera olika saker och att målet om en effektiv, likvärdig och rättssäker tillsyn därmed kan ha flera innebörder. Det är dessutom så att målen kan stå i konflikt med varandra. Exempelvis kan en satsning på ökad rättsäkerhet, genom utförliga bedömningskriterier och standardiserade procedurer, försvåra tillsynsföräntarnas anpassningsförmåga och lyhördhet och därigenom hämma effektiviteten. Begreppen är följaktligen ”problematiska” både var och ett för sig *och* i relation till varandra.

Sett till begreppen var och ett för sig är rättsäkerhetsbegreppet minst problematiskt. Rättsäkerhet kan vara materiell (tydliga regelverk) och formell (förutsägbara procedurer) och dess värde är oomstritt när det gäller verksamheter med myndighetsutövande uppgifter.

Effektivitetsbegreppet är mer mångtydigt och de olika betydelserna går in i varandra. Översiktligt kan man säga att tillsynens effektivitet kan mätas genom a) dess effekt på måluppfyllelsen tex. ett tillfredsställande skydd, b) dess effekt på följsamhet mot lagstiftningen, c) dess prestationer. Utifrån tillsynsutredningens beskrivning av tillsynssystemet (SOU 2002:14) är effektiviteten kopplad till effekten på följsamheten. Det är tillsynens förmåga att med olika medel få tillsynsobjekten att, i högre utsträckning än vad som hade varit fallet utan tillsyn, vara följsamma mot den lagstiftning som reglerar deras område. Som ytterligare dimensioner i effektivitetsbegreppet kan man lägga kostnaden för den följsamhet tillsynsmyndigheten genererar (yttre kostnadseffektivitet i modellen ovan) och förmågan att lägga pengarna där de gör mest nytta (allokativ effektivitet). Dessutom kan man föra in en tidsdimension, d.v.s. förmågan att upprätthålla effekten på följsamheten genom att kontinuerligt anpassa tillsynsverksamheten efter förändrade förutsättningar (adaptiv effektivitet). Alla dessa betydelser ryms, som vi ser det, inom ramen för effektivitetsbegreppet så som det används i bl.a. tillsynsutredningen.

Däremot faller effekten på måluppfyllelsen utanför detta effektivitetsbegrepp. Som vi tidigare nämnt finns det ett implicit antagande i tillsynsmodellen om ett samband mellan följsamhet och måluppfyllelse. En svag måluppfyllelse *kan* bero på en ineffektiv tillsyn men det kan också bero på att lagstiftningen inte är ändamålsenligt utformad. När vi fortsättningsvis pratar om effektivitet utifrån effekten på måluppfyllelse kallar vi det för tydlighetens skull för politisk effektivitet (se Johansson 2006).

Slutligen ska vi säga något om effektivitet i betydelsen utförda prestationer per krona (inre kostnadseffektivitet/produktivitet i tabellen ovan). Även denna effektivitetsbetydelse faller utanför vårt effektivitetsbegrepp. Att mäta tillsynens effektivitet genom t ex antal genomförda tillsynsbesök eller antal förelägganden är vanligt eftersom vi ofta saknar andra effektivitetsmått. Tillsynsprestationer används således ofta som mått i brist på synliga och mätbara resultat av tillsynen. I fortsättningen kallar vi denna typ av mått på effektivitet för produktivitet.

När det gäller likvärdighetsbegreppet är detta det mest problematiska utifrån målet om en effektiv, likvärdig och rättssäker tillsyn och särskilt i relation till fråga om tillsynsföräntarnas kompetens. Formuleringen att "likvärdig tillsyn" tolkar vi som att det är den offentliga tjänsten tillsyn som ska vara likvärdig och det är därför denna betydelse som fokuseras fortsättningsvis i rapporten. Likvärdighet är ett mål av vag karaktär som den enskilde tillsynsföräntaren, eller den kommunala tillsynsverksamheten som helhet, har att förhålla sig till. Svårigheten består framförallt i att bedöma tillsynens värde för att i nästa steg kunna avgöra huruvida värdet är lika eller olika. Likvärdighet ska inte förväxlas med likabehandling. Detta återkommer vi till i rapportens sista kapitel.

Målet om en effektiv, likvärdig och rättssäker tillsyn garanteras bland annat genom kompetenta tillsynsföräntare. I avsnittet som följer ska vi diskutera vad kompetens i tillsynsrollen kan innebära baserat på en generell modell över tjänstemannakompetens. I rapportens sista kapitel kopplar vi kompetensmodellen till kommunernas LSO tillsyn och de förutsättningar som gäller där. I samband med detta återkommer vi till de centrala

värden vi diskuterat ovan, och särskilt hur konflikter mellan effektivitet, likvärdighet och rättssäkerhet kan ta sig uttryck när det gäller den kommunala LSO tillsynen.

2. Fyra kompetensområden för att hantera tjänstemannarollen

Kompetensbegreppet är komplext och kan betyda flera olika saker. Vår utgångspunkt är att tillsynsför rättare, inom räddningstjänstområdet såväl som inom andra politikområden, är offentliga tjänstemän som i sin yrkesroll bedriver myndighetsutövning och har en viktig roll i det demokratiska systemet för att skapa följsamhet kring lagar och föreskrifter. De ska värna värden som demokrati, rättsäkerhet och effektivitet (Jfr. Johansson 2006). Vår beskrivning av tillsynskompetens tar därför avstamp i de krav som ställs på alla tjänstemän i den offentliga förvaltningen.

Inom forskningen i offentlig förvaltning har tjänstemannarollen sedan länge varit ett centralt tema (se t. ex. Peters 1981, Putnam 1973, Aberbach m.fl 1981, Spence 1997). Generellt visar forskningen att tjänstemän har ett stort inflytande på politiska beslut. Det beror på att de bereder underlag och konkretiserar beslutsalternativ som politiker väljer mellan (Page 2003). Inflytandet hänger också samman med att tjänstemännen genomför den verksamhet som politikerna beslutat om. Tjänstemännen har i praktiken ett omfattande handlingsutrymme när politiska beslut ska genomföras, vilket leder till att politiska beslut kan genomföras på ett sätt som avviker från beslutets ursprungliga intentioner (Lipsky 1980, May och Winter 2007). Gränserna mellan politiken och förvaltningen är sällan så självklara i praktiken som idealen ger vid handen (Svara 2001).

Det är framförallt den senare aspekten, där tjänstemän genomför politiska beslut, som står i centrum i denna rapport. På många sätt kan det anses vara problematiskt att tjänstemän avviker från politiska intentioner när de genomför beslut i offentlig verksamhet. Samtidigt är detta av många skäl inte särskilt egendomligt eftersom tjänstemän, för att hantera den dagliga verksamheten, ofta måste utgå från vaga och motstridiga mål, lagar, förordningar, direktiv och beslut. Tjänstemannens vardag är synnerligen komplex. Det kan tydliggöras genom att redogöra för de olika krav som en tjänsteman ska hantera, ofta i en och samma situation. Lundquist (1998) menar att offentliga tjänstemän har fyra grundläggande relationer att agera utifrån:

- Tjänstemän ska följa de lagar och förordningar som stiftats av riksdag och regering. Det gäller även föreskrifter som meddelas av myndigheter. En tjänsteman är direkt underställd lagen och ska vara oberoende av de politiska makthavarna i det enskilda fallet. Särskilt centralt är att tjänstemännen ska bidra till rättssäkerhet.
- Tjänstemän ska också vara lojala mot överordnade och har i uppdrag att förverkliga den politik och inriktning som både folkvalda politiker och förvaltningsledningen bestämt. Tjänstemännen ska bidra till att skapa förutsättningar för att politikernas intentioner kan förverkligas.
- Tjänstemän ska visa hänsyn gentemot samhällsmedlemmar, brukare och intressenter. Här ska tjänstemännen bidra till att väga av intressen i samhället.
- Tjänstemän ska beakta sin professionella kunskap. Här ska tjänstemännen bidra till att den offentliga verksamheten bygger på relevant expertkunskap och är effektiv.

Utifrån dessa olika relationer och krav kan ett antal kompetenser identifieras som en tjänsteman, oavsett uppgifter och verksamhetsområde, bör ha i någon utsträckning. *För det första* är det nödvändigt att ha juridisk kompetens för att kunna följa lagstiftningen. En tjänsteman måste ha kunskaper om dels lagstiftningens faktiska innehåll och dels en förmåga att orientera sig i juridiska frågor. *För det andra* måste en tjänsteman ha en förståelse för hur politiska organisationer fungerar och en förmåga att läsa av den politiska ledningens intentioner och målsättningar. *För det tredje* måste en tjänsteman ha kompetens att bemöta brukare och samhällsmedborgare på ett professionellt och förtroendeingivande sätt. *För det fjärde* ska en tjänsteman ha specialkunskaper som anknyter till den speciella uppgift och det verksamhetsområde som den aktuella tjänstemannen arbetar inom.

Inget av dessa krav kan förbises och ingen av dessa kompetenser är viktigare än någon annan. Lundquist (1998 s. 110) menar att: ”Lagar måste tolkas korrekt och konsekvent för att rättsäkerheten ska garanteras, politikerna måste kunna genomföra sin politik, expertkunskap är nödvändig för att besluten ska ge önskade resultat och kostnaderna

hållas nere, och konflikter mellan intressenter samt mellan intressenter och det offentliga måste lösas”. I konkreta fall måste hänsyn vanligen tas till alla dessa relationer samtidigt.

Varje relation är var och en för sig oproblematiserad, förutsatt att en tjänsteman har tillräckligt med kompetens inom varje område, men också under förutsättning att handlingsutrymmet inte är allt för omfattande. Det hjälper till exempel inte att ha en omfattande juridisk kompetens om styrningen är mycket generell och övergripande, eller rent av motstridig. Forskningen har sedan länge visat att tjänstemän i praktiken måste göra ett val eller en precisering av den styrning som sker via lagstiftning eller på annat sätt då den innehåller motstridigheter och inte minst ambitioner som inte är möjliga att genomföra utifrån de resurser som finns tillgängliga (Lipsky 1980).

Problemet är vidare inte bara att den politiska styrningen eller lagstiftningen kan vara svår att hantera i sig. De olika kraven hamnar ofta i *konflikt med varandra* vilket tvingar tjänstemännen att vikta eller prioritera mellan värdena (Lundquist 1998). Exempelvis kan besparingsförslag av den politiska ledningen i en kommun stå i motsats till det nationella målet om ett tillfredsställande skydd. Bland annat Bartholdsson (2009) menar att tjänstemän i praktiken är en slags balanskonstnär som manövrerar sig fram mellan olika tjänstemannaideal. Forskningen har också kunnat identifiera tjänstemän som specialiserat sig på några av dessa relationer, exempelvis att skapa nätverk mellan den politiska ledningen och intressenter i samhället (Norell 2006). Andra tjänstemän utgår primärt från att förverkliga politikernas intentioner (Page 2003) och ytterligare andra betonar rättssäkerhet och att lagstiftningen deras primära utgångspunkt snarare än den flyktiga dagspolitiken (Aberbach m.fl. 1981).

Om tjänstemän ska hantera flera olika typer av krav och dessutom väga dem mot varandra i en konkret situation måste det finnas förutsättningar för det. Hon eller han måste förstå vad som önskas av dem och dessutom kunna och vilja genomföra detta. Resurser är givetvis en förutsättning för att kunna väga av dessa krav då exempelvis en alltför snålt tilltagen budget i praktiken gör det svårt att hinna med att hantera ett ärende på ett lämpligt sätt. En annan viktig förutsättning är just de kompetenser som nämns

ovan. För att förstå och kunna hantera de krav som ställs på en tjänsteman måste hon eller han ha en bred kompetens. Sammantaget kan denna kompetens definieras som:

En tjänsteman ska ha kompetens för att a) för att tolka lagar, förordningar och föreskrifter b) förstå hur politiska organisationer fungerar och läsa av den politiska ledningens intentioner och målsättningar c) bemöta brukare och samhällsmedborgare på ett professionellt och förtroendeingivande sätt samt d) kompetens som anknyter till det specifika verksamhetsområde som den aktuella tjänstemannen arbetar inom. Slutligen ska en tjänsteman e) ha kompetens att väga av de handlingsrekommendationer som respektive kompetensområde för med sig i en konkret situation.

Med grund i en sådan kompetens har en tjänstemannen idealt sett möjlighet att hantera sitt handlingsutrymme på ett sätt som bidrar till rättsäkerhet, att politiska ambitioner kan förverkligas, samhällsintressen hanteras och att beslut kan få önskad effekt samt genomföras på ett kostnadseffektivt sätt. Det är i sig inte nödvändigt att en enskild tjänsteman har kompetens för att göra en fullständig bedömning för varje kompetensområde. Grundläggande kompetens förutsätts givetvis, men den enskilde tjänstemannen kan också ha tillgång till denna kompetens inom sin organisation eller möjlighet att nyttja andra aktörer utanför sin organisation för att kunna göra fullständiga bedömningar.

För en kommunal tjänsteman innebär det att hon eller han måste ha kompetens att tolka den lagstiftning som gäller för kommunerna och sitt verksamhetsområde, att läsa av kommunstyrelsens och nämndernas intentioner och prioriteringar, att bemöta de klienter som befinner sig i den kommunala verksamheten, liksom kommunmedborgarna på ett professionellt sätt liksom att ha en specialkompetens som relaterar till den förvaltning och den verksamhet som hon eller han arbetar inom. Denna mycket generella och övergripande definition av kompetens ska nu preciseras utifrån aktuell tillsynsforskning, så att den blir mer specifikt anpassad för att diskutera kommunala tillsynsförträtares kompetens.

3. Kompetens i tillsynsrollen

Syftet med detta avsnitt är att kortfattat beskriva centrala teman inom tillsynsforskningen som knyter an till tjänstemannakompetensen beskriven ovan. Avsnittet avslutas med en kompetensdefinition baserat på tidigare forskning om tillsyn i praktiken. Men allra först vill vi säga några ord om tillsynssystemet i stort och om tillsynens ideala funktion i samhällsstyrningen (se bl.a. SOU 2007:10; SOU 2004:100; SOU 2002:14; RiR 2007:14; Skr 2009/10:79).

Det formella tillsynssystemet

Tillsyn är ett verktyg staten har till sitt förfogande för att säkerställa organisationer och individer lever upp till lagstiftningen och andra föreskrifter. Genom tillsyn ska medborgarna kunna vara förvissade om att deras intressen tas tillvara (Skr 2009/10:79). I Sverige finns det cirka 90 statliga myndigheter med tillsynsuppdrag. Dessutom bedriver kommunerna tillsyn inom flera områden. All tillsyn är dock per definition statlig, oavsett vem som utför den (SOU 2002:14).

Att bedriva tillsyn innebär att särskilt vaka över genomförandet av politik. Det är en uppgift som blivit allt viktigare genom förändrad styrning av den offentliga sektorn (Light 2000). Bland annat har målstyrning och decentralisering av ansvar ökat efterfrågan på en fungerande tillsyn (SOU 2007:10; Skr 2009/2010:79). Området skydd mot olyckor är ett sådant område där ansvar förflyttats "nedåt" (till den enskilde) och där regleringen delvis är utformad som nationella mål. Tillsynen inom detta område anses därmed ha en viktig funktion att fylla för att säkerställa att lagstiftningen efterlevs och i förlängningen att politiska mål och intentioner uppfylls (Ds 2009:47; Skr 2009/10:124).

Tillsynen är formellt sett är myndighetsutövning (SOU 2002:14). En myndighetsutövande funktion innebär en rätt att fatta bindande beslut samt vidta åtgärder om verksamheter inte följer den lagstiftning som finns. I praktiken är inte tillsyn alltid så formellt utformad (se t ex Fineman 1998; May och Burby 1998). Inom många områden uppfattar både tillsynsmyndighet och tillsynsobjekt de rådgivande och informerande inslagen som de viktigaste beståndsdelarna. Den generella utvecklingen på

tillsynsområdet har dock de senaste åren präglats av en striktare betoning på det kontrollerande uppdraget (Johansson 2006). I regeringens skrivelse (Skr 2009/10:79) ”En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn” definieras tillsyn på följande sätt:

”Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvariga” (Skr. 2009/10:79, s. 14)

Av definitionen att följa ska tillsyn framförallt avse det kontrollerande uppdraget. Men som också tillsynsutredningen framhåller ska tillsynsmyndigheterna också vara rådgivande och informerande (SOU 2002:14; SOU 2004:100). Råd och information ska emellertid inte kallas tillsyn menar de. Detsamma gäller tillsynsvägledning, tillståndsgivning, normering och andra liknande uppgifter som tillsynsmyndigheter kan ha. Avgränsningen är i första hand begreppslig. Hur mycket det går att särskilja (kontrollerande) tillsyn från rådgivning och information i praktiken är en annan fråga. Det varierar mellan olika tillsynsområden och mellan olika tillsynsmyndigheter, bland annat beroende på hur tillsynen är organiserad (SOU 2002:14). Sannolikt finns det också delade meningar om det är önskvärt eller inte ur effektivitetssynpunkt.

I denna rapport skiljer vi begreppsligt mellan tillsyn och rådgivning. Med *tillsyn* menar vi de granskningar en tillsynsmyndighet (i detta fall kommunen) gör av en verksamhet (i detta fall enskild verksamhet) som följs av någon form av protokoll eller beslut (inklusive s.k. mjukisprotokoll). Tillsyn kan ske genom tillsynsbesök eller genom olika typer av ”skrivbordstillsyn”¹. I enlighet med regeringens tillsynsdefinition (se ovan) ser vi tillsyn som en form av kontroll av hur väl en verksamhet lever upp till lagstiftningens krav. Formerna för denna kontroll kan emellertid vara mer eller mindre strikta. Med *rådgivning* menar vi de informella stödåtgärder som kommunen kan använda för att hjälpa verksamheten med sitt brandskyddsarbete. Rådgivning kan ske genom utbildningsinsatser eller annan organiserad erfarenhetsöverföring men kan också ske i form av

¹ Med skrivbordstillsyn menas tillsyn där inte tillsynshandläggaren träffar någon från tillsynsobjektet utan baserar tillsynen på diverse dokument, statistik och liknande. Även skrivbordstillsyn avslutas dock med någon form av skriftligt protokoll eller beslut riktat till tillsynsobjektet.

situationsspecifika råd kring ett särskilt ärende. Både tillsyn och rådgivning har målet att utveckla och förbättra det brandskyddsarbete den enskilde verksamheten ansvarar för enligt LSO.

Begreppet *tillsynsvägledning* förekommer också. Tillsynsvägledning är avgränsat till det stöd en tillsynsmyndighet ger en annan tillsynsmyndighet för att hjälpa dem i sin tillsynsroll. Kommunen bedriver ingen tillsynsvägledning. Däremot tar de emot tillsynsvägledning från länsstyrelsen och MSB. Denna tillsynsvägledning syftar till att stödja kommunen i tillsynsarbetet och öka likvärdigheten i tillsynen över hela landet. I de fall vi diskuterar tillsynsvägledning i rapporten är det som en stödinsats för kommunerna, något de kan efterfråga eller erbjudas som vägledning för sina metoder och bedömningar.

Eftersom vårt uppdrag handlar om kommunernas tillsyn betonas i rapporten tillsynsuppdraget framför rådgivning (och länsstyrelsens och MSB:s tillsynsvägledning). Det är dock inte tal om någon fullständig avgränsning. Dels integreras tillsyn och rådgivning ofta i praktiken, i synnerhet då det är samma personer som har båda uppdragen så som är fallet inom kommunernas LSO tillsyn. Dels präglas de relationer man har som tillsynsförättare också av övriga uppdrag. Det är dessa relationer vi nu ska precisera, med stöd i tidigare tillsynsforskning. Relationerna baseras på Lundquists (1998) modell som vi presenterade i föregående avsnitt och sorteras i enlighet med denna i: 1) tillsynsförättarnas relation till lagstiftningen 2) tillsynsförättarnas relation till överordnade 3) tillsynsförättarnas relation till brukare och medborgare 4) tillsynsförättarnas relation till professionell kunskap.

Tillsynsförättares relation till lagstiftningen

Tillsynsförättare har två huvudsakliga relationer till lagstiftningen. För det första ska de, likt alla andra offentliga tjänstemän, *vara följsamma* mot den lagstiftning som reglerar deras verksamhet. Den så kallade legalitetsprincipen i regeringsformens portalparagraf, markerar att folkstyrelsen är underkastad lagstiftningen och att alla offentliga organ är bundna av grundlagen och andra lagar som gäller för respektive verksamhet. Det innebär att tillsynsförättare på såväl central som regional och lokal nivå ska följa allmän

förvaltningslagstiftning (t.ex. förvaltningslagen och sekretesslagen). Den kompetens tillsynsförättare bör ha är i detta avseende densamma som alla tjänstemän i den offentliga förvaltningen bör ha.

Men tillsynsförättare ska inte bara vara följsamma mot lagstiftningen, de ska samtidigt *skapa följsamhet* mot lagstiftningen i de organisationer de granskar (Johansson 2006). Denna relation till lagstiftningen och detta uppdrag är unikt för tillsynsmyndigheter (SOU 2002:14). Uppdraget att skapa följsamhet mot lagstiftningen särskiljer tillsynsförättarnas uppgifter från andra offentliga tjänstemäns.

Tillsynsförättarna skapar följsamhet genom olika strategier (Johansson 2006). Dessa strategier kan vara mer eller mindre formaliserade och baseras på mer eller mindre tvingande instrument. Inom vissa tillsynsområden är det till exempel vanligt att tillsynsmyndigheten ålägger, ibland med hot om sanktioner, tillsynsobjekten att göra vissa förändringar för att leva upp till lagstiftningens krav. På andra tillsynsområden är strategierna av mer förhandlande och retorisk karaktär (Johannesson m.fl. 1999).

När tillsynsförättaren genomför tillsyn använder hon eller han således lagstiftningen som en måttstock för bedömning. Det är lagstiftningens krav som ska vara vägledande för den bedömning tillsynsförättaren gör och de beslut denne fattar (SOU 2002:14). Kunskap om lagstiftningens krav på det område tillsynsförättaren arbetar är därmed en viktig del av den kompetens denne bör ha. Men ofta räcker det inte för tillsynsförättaren att ha kunskap om lagstiftningens krav. Kompetensen som krävs är mer komplex än så. Det har att göra med att lagstiftningen vanligtvis inte är så detaljerad att den på ett direkt sätt anger kravnivåerna. Snarare skapar ofta lagstiftningen ett utrymme för enskilda tillsynsförättare att göra tolkningar och egna bedömningar. I tillsynsförättarnas kompetens ligger också att hantera detta handlingsutrymme och ”fylla ut” där lagstiftningen inte är tillräckligt vägledande (Lipsky 1980; Johansson 2006).

Hur detta går till beror delvis på hur stort handlingsutrymmet är. I en studie av miljö- och hälsoskyddsinspektörer definierar Bengtsson (2004) handlingsutrymme som något som

uppstår om regelverket är *vagt*, om det i regelverket finns *motstridiga mål* samt om regelverket är så *omfattande* att det måste implementeras selektivt. Svårbestämbara ord som ”lämpligt”, ”godtagbart”, ”vid behov”, ”om möjligt” och liknande är exempel på formuleringar som ökar vagheten och därmed tillsynsförärtarnas handlingsutrymme. Utformningen på de föreskrifter som tillsynen har att utgå ifrån påverkar därmed tillsynsförärtarnas arbetsvillkor (Johansson 2006).

Cedstrand m.fl. (2006) har studerat hur det handlingsutrymme föreskrifterna lämnar hanteras av enskilda tillsynsförärtare². I studien konstateras att tillsynsförärtarna använder sig av olika strategier i situationer när de upplever att inte lagstiftningen ger dem tillräckligt med vägledning. Exempel på sådana strategier är att använda etablerad praxis (man gör på samma sätt som man själv eller någon kollega gjort tidigare), att söka stöd hos någon kollega på den egna arbetsplatsen eller andra länsstyrelser samt att helt enkelt frågå lagstiftningen. Studien visar också att olika tillsynsförärtare uppfattar handlingsutrymmet som problematiskt i olika hög grad. En del menar att en vag lagtext försvårar arbetet medan andra menar att det ger dem ett utrymme att situationsanpassa besluten. Studien visar också att svårigheter att hantera handlingsutrymmet indirekt kan påverka prioriteringarna eftersom tillsynsförärtare väljer bort sådana områden som de vet är besvärliga att hantera. Genom att jämföra olika länsstyrelser åskådliggör författarna också att organisatoriska förutsättningar (som till exempel graden av intern styrning och samverkan) påverkar de enskilda tillsynsförärtarnas uppfattningar om handlingsutrymmets eventuella problematik.

Sammanfattningsvis kan sägas att kunskap om lagstiftningens krav är en viktig del men att förmågan att prioritera och konkretisera dessa krav är en nog så betydelsefull del av deras kompetens. Detta följer på det faktum att lagstiftningen ofta lämnar ett tolknings- och handlingsutrymme för de enskilda tillsynsförärtarna att hantera.

² De studerade tillsynsförärtarna är miljöskyddshandläggare på länsstyrelsen

Tillsynsförrettarens relation till överordnade

Tillsynsförrettarnas arbete sker inom ramen för en organisation – en central myndighet, en länsstyrelse eller en kommun. I likhet med lagstiftningen sätter organisationens regler och ledningens instruktioner ramar för hur tillsyn kan bedrivas.

I forskningen om tillsyn har man kunnat konstatera att arbetsvillkoren – den organisatoriska miljön, arbetsuppgifternas karaktär, styrningen – påminner om de villkor som är typiska för den grupp tjänstemän som brukar beskrivas som närbyråkrater (Lipsky 1980). Kännetecknande för närbyråkrater är att de befinner sig längst ut i förvaltningen, närmast medborgarna/brukarna. Deras arbete präglas av att de i förhållande till lagstiftningen har ett visst mått av handlingsutrymme. Vanligtvis är de också relativt självständiga i förhållande till den organisatoriska ledningen. Lipsky (1980) menar att närbyråkraternas uppdrag och arbetsvillkor gör det omöjligt för dem att strikt följa de principer och regler som styr deras arbete. De är till exempel tvingade att prioritera mellan olika mål och hur tillgängliga resurser ska användas. För att klara detta utarbetar de egna (mer eller mindre medvetna) rutiner och beslutsmodeller. Detta innebär, menar Lipsky, att närbyråkraterna i hög utsträckning är med och, inte bara implementerar politik, utan också skapar politik. Johansson (2006) understryker att skälet till att tillsynsförrettare, i sin position som närbyråkrater, agerar politikskapande är karaktären på deras arbetsvillkor. Hon tillägger:

”Inspektörernas politikskapande grundar sig därför primärt *inte* på att de som individer eller kollektiv skulle vara särskilt intresserade av att styra politikens utfall i en viss riktning. Politikskapande är istället en nödvändighet som hänger samman med inspektörernas arbetsvillkor och deras position i organisationen” (Johansson 2006, s. 205).

Kännetecknande för tillsynsförrettarnas arbetsvillkor är att deras resurser är begränsade samtidigt som arbetsuppgifterna i princip är oändliga. Detta gör att tillsynsförrettarna måste göra en rad prioriteringar. De måste prioritera tillsynsystemen och tillsynsobjekt och utveckla strategier för att skapa följsamhet. Det handlar om att på myndighetsnivå bestämma sig för vilka tillsynsinsatser man tror får mest genomslag.

Teoretiskt kan man tänka sig flera sätt att prioritera mellan tillsynsobjekt och tillsynsteman (se Hansson och Lindblom 2003). När det gäller tillsynsobjekt är ett sätt att välja de organisationer som man vet har de sämsta villkoren, oavsett om det är många eller få människor som berörs av bristerna. Inom tillsynsmyndigheter där antalet ställda krav används som ett mått på tillsynens effektivitet är detta ”ta-det-värsta-först-kriteriet” en fördelaktig strategi (se också Johansson 2006). En nackdel är att incitamenten att följa regelverken kan minska för ”bra” organisationer om hotet om kontroll försvinner. Ett alternativt sätt att tänka när man gör prioriteringar är att välja sådana verksamheter där eventuella brister drabbar många människor. Ytterligare ett sätt är att välja mer slumpmässigt. Huvudsyftet med en sådan strategi är att skapa en viss osäkerhet hos tillsynsobjekten och en beredskap för att tillsyn kan ske när som helst (Hansson och Lindblom 2003). Liknande resonemang kan föras när det gäller tillsynsteman. I praktiken använder tillsynsmyndigheter inte teoretiska modeller utan vad Johansson (2006) kallar förenklade urvalskriterier och rutiner. Tradition, hörsägen, media, statistik och tidigare erfarenheter är exempel på kriterier som empiriskt visat sig spela roll i urvalet av tillsynsteman och tillsynsobjekt. Dessa kriterier är inte slumpmässiga utan motiveras av tillsynsföräntarna utifrån argument om rättvisa och risker samt vad som är möjligt givet de organisatoriska villkor de arbetar under (Johansson 2006).

De ständiga prioriteringar tillsynsföräntare tvingas göra synliggör det handlingsutrymme de har inte bara i förhållande till lagstiftningen utan också i förhållandet till organisatoriska regler och rutiner (Lipsky 1980: Hutter 1997). Detta handlingsutrymme kan emellertid uppfattas som problematiskt. Med rättssäkerhet menas att ”den offentliga makten utifrån den lagstiftning som finns behandlar alla lika, samtidigt som medborgarna utifrån lagstiftningen ska kunna förutse hur den offentliga makten kommer att agera” (Johansson 2006, s. 184). Ur rättssäkerhetssynpunkt är därför ett så litet handlingsutrymme som möjligt för de enskilda tillsynsföräntarna att föredra.

Sammanfattningsvis ger tillsynsföräntarnas arbetssituation dem stora möjligheter att styra över den tillsyn de bedriver vilket samtidigt ställer särskilda krav på deras kompetens att analysera risker och göra prioriteringar. De måste prioritera tillsynsobjekt (vilka ska vi

granska?) och tillsynsteman (vad ska vi granska?). De måste prioritera mellan olika tillsynsmetoder (hur ska vi genomföra granskningen?) och vilket förhållningssätt och vilka strategier de ska använda för att skapa följsamhet (hur ska vi få till stånd en förändring?). Ur effektivitetssynpunkt bör dessa prioriteringar göras medvetet och baseras på någon form av bedömning av risker. Att denna kompetens finns hos tillsynsföräntarna är av stor betydelse för att de resurser som avsätts för tillsyn ska användas på bästa möjliga sätt.

Tillsynsföräntares relation till brukare och medborgare

Lundquists (1998) modell indikerar att processen – det sätt samhällsmedborgare och brukare behandlas i mötet med tjänstemannen - kan vara nog så viktig som resultaten. Det bemötande och förhållningssätt tillsynsföräntarna har gentemot tillsynsobjekten brukar inom forskningen beskrivas i termer av tillsynsstil. Grovt uppdelat skiljer forskare mellan en ”mjuk” och en ”hård” tillsynsstil (Johannesson m.fl. 1999; Bengtsson 2004). Gemensamt för en mjuk tillsyn är att den sällan eller aldrig sker oanmäلت, den betonar det rådgivande/informerande uppdraget och när brister upptäcks används ofta informella åtgärder (förhandling, övertygande) för att få till stånd en förändring. En hård tillsyn präglas av fler oanmälda besök, en betoning på det kontrollerande uppdraget och när brister upptäcks används i högre utsträckning formella åtgärder (t.ex. förelägganden) för att skapa förändring. Hård och mjuk tillsynsstil förekommer inte renodlat i praktiken. Hur tillsynsmyndigheter och enskilda tillsynsföräntare lägger tonvikten på den ena eller den andra stilen indikerar vilken relation de har till tillsynsobjekten och kanske också vilken relation de eftersträvar.

Inom forskningen har förekomsten av de olika tillsynsstilarna i praktiken diskuterats (se t.ex. May och Winter 1999; 2000). Frågor som har ställts är vilken tillsynsstil som präglar olika tillsynsområden samt vad som kännetecknar mjuka respektive hårda tillsynsföräntares arbetsmetoder. Forskarna har också försökt ta reda på vad som är den mest effektiva tillsynsstilen (se t.ex. Burby, May och Paterson 1998). I en studie av miljöskyddshandläggare på länsstyrelsenivå beskriver Cedstrand m.fl. (2006) att miljöskyddshandläggare själva uppfattar de rådgivande inslagen i tillsynsarbetet som det

primära. Dialog anses vara det bästa sättet att åstadkomma förändring. Samtidigt visar studien att storleken på tillsynsobjektet påverkar tillsynsstilen. Miljöskyddshandläggarna återkommer ofta i sina beskrivningar till skillnaderna mellan att bedriva tillsyn över stora respektive små tillsynsobjekt. Skillnaden beskrivs på följande sätt:

”Kontakten med de större företagen är betydligt mer affärsmässig än den med de mindre verksamheterna och kan liknas vid en förhandling där handläggarna i samråd med miljösamordnarna kommer fram till olika åtgärder eller beslut. Konflikter är ovanliga. [...] I mötet med de mindre verksamheternas representanter ikläder sig handläggaren oftare rollen av granskande myndighetsperson” (Cedstrand m.fl. 2006, s. 67).

Skillnader i miljöskyddshandläggarnas tillsynsstil mellan stora och små tillsynsobjekt kan delvis kopplas till att kunskapsnivån när det gäller miljökraven är högre på större företag än på mindre. När kunskapsnivån hos representanten för tillsynsobjekten är hög och liknar den kunskap som miljöskyddshandläggaren har, kan de använda ett gemensamt ”språk” och lättare skapa förståelse för varandra. En hög kunskapsnivå har också generellt sett visat sig främja följsamheten mot lagstiftningen (Winter och May 2001).

Resultaten att det är det rådgivande inslaget i tillsynen som är det primära ur tillsynsföräntarnas perspektiv stöds också av andra studier inom miljöområdet. Fineman (1998) menar att övertalning och förhandling är det mest centrala inslaget under en tillsyn och att tillsynsföräntarnas sociala och retoriska förmåga är av stor vikt för tillsynens effektivitet. Han understryker att utgången av en tillsyn i hög grad är beroende av det samspel som upprättas mellan tillsynsföräntaren och tillsynsobjektet.

Vet vi då något om hur tillsynsstil påverkar effektiviteten? Inom forskningen finns ett antagande om att så är fallet men sambandet har varit svårt att helt klarlägga (Hutter 1988;1997; Burby, May och Paterson 1998; Johannesson m.fl. 1999). Exempelvis visar May och Wood (2003) i en studie av byggnadsinspektörer att det inte finns något direkt samband mellan tillsynsstil och följsamhet. Däremot visar resultaten en mjuk tillsynsstil främjar tillsynsobjektens kunskap om gällande lagstiftning samt graden av samarbetsvillighet. På så vis påverkar tillsynsstilen följsamheten indirekt menar de.

Utifrån forskningen kan vi sammanfattningsvis konstatera att tillsynsstilen präglar mötet mellan de enskilda tillsynsför rättarna och tillsynsobjekten. Forskningen ger inget entydigt svar om vilken stil som är mest effektiv men betydelsen av tillsynsför rättarnas retoriska och sociala skicklighet understryks i flertalet studier. Detta är viktigt ur ett kompetensperspektiv. En ytterligare dimension av tillsynsför rättarnas kompetens är, utifrån resonemanget om stora och små tillsynsobjekt, förmågan att anpassa tillsynsstilen till kunskapsnivån hos tillsynsobjekten.

Tillsynsför rättarens relation till professionell kunskap

Den fjärde och sista relationen som ska tas upp är tillsynsför rättarnas relation till den professionella kunskap de har. Traditionellt har tillsynsför rättarnas professionella kunskap varit knuten till det specifika tillsynsområdet (SOU 2002:14). Tillsynsför rättare inom socialtjänsten har varit socionomer och tillsynsför rättare inom skolan har varit pedagoger för att nämna ett par exempel. Det innebär att tillsynsför rättare ofta har samma utbildningsbakgrund som representanterna från tillsynsobjekten har. Fördelar med detta kan vara att det underlättar i relationen till tillsynsobjekten genom att man ”talar samma språk” (Winter och May 2001) och att stärker tillsynsobjektens förtroende för tillsynen.

Samtidigt understryker forskning och flera offentliga utredningar att tillsynsför rättarna utöver verksamhetsspecifik kunskap måste ha administrativa kunskaper i genomförandet av tillsyn. De behöver kunna strukturera tillsynen som en process och dokumentera både i planeringen av tillsyn och utifrån resultaten (i protokoll eller beslut). Den administrativa kompetensen behövs således för att kunna ”förpacka” tillsynens olika delar i en korrekt och begriplig form.

Enligt tillsynsutredningen (SOU 2002:14) finns det en tradition när det gäller tillsyn att mer betrakta tillsyn som en del av den sektor den utövas inom än som ett enhetligt styrmedel med särskilda karaktäristika. Ett resultat av detta är att professionen som tillsynsför rättare är mycket mer diffus jämfört med till exempel utvärderare och revisorer, menar utredarna. De uttrycker samtidigt att detta är problematiskt och att det riskerar att

hämna tillsynens effektivitet som styrmedel (SOU 2002:14). För att bryta denna tradition har flera tillsynsmyndigheter börjat rekrytera personal med en bredare utbildningsbakgrund (Skolinspektionen är ett sådant exempel). Bildandet av Tillsynsforum, ett nätverk för statliga myndigheter som arbetar med tillsyn i syfte att stärka yrkesrollen för dem som arbetar med tillsyn (www.tillsynsforum.se), kan också ses som ett steg mot en tydligare formulering av tillsynsprofessionen.

Sammanfattningsvis är tillsynsföräntarnas relation till den professionella kunskapen dubbel. Å ena sidan ska de ta hänsyn till och använda sig av den kunskap som är specifik för det område de bedriver tillsyn över. Å andra sidan ska de beakta den administrativa kunskap som präglar ”tillsynshantverket”. En del av tillsynsföräntarnas kompetens är förmåga att orientera sig i båda dessa kunskapsfält.

Utifrån ovanstående genomgång av tillsynsforskning sammanfattar vi i Tabell 1 tillsynsföräntarnas kompetens.

Tabell 1: Sammanställning av tillsynsföräntares kompetens utifrån tidigare forskning

I relation till lagstiftningen	* Kunskap om den lagstiftning som reglerar verksamheten (vara följsam) * Kunskap om hur relevant lagstiftning kan preciseras och användas i tillsynen (skapa följsamhet)
I relation till överordnade	* Kompetens att prioritera mellan tillsynsobjekt, tillsynsystema, tillsynsmetod och följsamhetsstrategier med utgångspunkt i ledningens intentioner
I relation till brukare	* Social, retorisk och pedagogisk kompetens * Förmåga att anpassa tillsynsstil till kunskapsnivån hos tillsynsobjekten
I relation till professionell kunskap	* Administrativ och verksamhetsspecifik kunskap som kan integreras och användas i tillsynssammanhang.

4. Kommunernas tillsyn inom området skydd mot olyckor

Tillsynsuppdraget enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) är fördelat på tillsynsmyndigheter på central, regional och lokal nivå. På central nivå utförs tillsyn av MSB, på regional nivå av länsstyrelserna och på lokal nivå av kommunerna. Tillsynsverksamheten på MSB handlar både om tillsynsvägledning i relation till länsstyrelserna, liksom tillsyn utifrån LSO och annan lagstiftning. Länsstyrelserna utövar tillsyn i relation till kommunerna utifrån LSO, men arbetar också med rådgivning och stöd. Kommunernas tillsyn innefattar tillsyn utifrån LSO, bland annat med avseende på brandskyddet. I detta avsnitt kommer vi först att göra en översiktlig beskrivning av kommunernas uppdrag inom tillsynsområdet. Därefter kommer vi att precisera detta något genom att klargöra och exemplifiera vad kommunens uppgifter innebär i praktiken. Slutligen diskuterar vi kommunernas uppgifter inom tillsynsområdet i relation till det kompetensbegrepp som vi identifierade i de två föregående avsnitten.

Kommunernas uppdrag inom tillsynsområdet

Tillsyn över efterlevnaden av LSO utövas av en kommun inom kommunens område. Kommunen har även rätt att ta ut en avgift för sina tillsynsbesök (LSO 5 kap.). Det är vidare en kommunal angelägenhet att organisera och administrera sin tillsynsverksamhet (MSB Vägledning 2010 s. 14). Några angivna behörighetskrav för kommunala tillsynsförrättare finns inte utan lagen anger enbart att den som skall utöva tillsyn ska genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs (LSO 3 kap. §14).

Kommunens uppdrag innefattar tillsyn av brandskyddet. Tillsynen gäller de skyldigheter ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar har när det gäller brandskyddet. Ägare och nyttjanderättshavare ska i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand (LSO 2 kap §2). Sådana åtgärder kan vara av teknisk eller organisatorisk karaktär. Åtgärder av teknisk karaktär handlar exempelvis om anskaffande av utrustning för brandsläckning, medan åtgärder av organisatorisk karaktär kan vara utbildning och information. Ett systematiskt brandskyddsarbete innebär vidare att arbetet bedrivs

kontinuerligt under hela byggnadens eller anläggningens användningstid (SRVFS 2004:3). I Räddningsverkets (numera MSB) allmänna råd påpekas att brandskyddet hos ett tillsynsobjekt inte går att värdera utifrån kontroller av enskilda brandskyddsåtgärder. Det krävs enligt de allmänna råden att en helhetssyn antas på brandskyddet vid en tillsyn. Här påpekas också att tillsynen lämpligen omfattar en dialog kring både förebyggande åtgärder och åtgärder i händelse av att en brand inträffar. Vidare bör det vid tillsyn prövas om det finns ett behov av skriftlig dokumentation av brandskyddet, vilket bör finnas exempelvis för byggnader vars brandskydd inte enkelt kan beskrivas med generella brandskyddsåtgärder. Exempel är där det bedrivs verksamhet som medför stor risk för brand eller där brandskyddet förutsätter aktivt deltagande av personal vid bränder (SRVFS 2004:3).

Kommunens uppdrag omfattar vidare hantering av skriftliga redogörelser för brandskyddet. LSO anger att ägare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, skall i skriftlig form lämna en redogörelse för brandskyddet (LSO 2 kap. §3). Denna redogörelse ska lämnas in till kommunen. Det ska noteras att detta inte är samma som den dokumentation av brandskyddet som nämndes tidigare och som kan följa av 2 kap. §2 i LSO. Vilka byggnader eller anläggningar som omfattas av ett sådant krav framkommer i föreskrifter som Räddningsverket (numera MSB) utgivit. Det rör sig om vissa anläggningar inom vård, omsorg, kriminalvård, skolverksamhet, hotell och tillfälliga boenden, samlingslokaler, industrier, byggnader med stora kulturhistoriska värden och byggnader eller anläggningar vars utformning innebär stora risker för allvarliga skador vid brand. I föreskrifterna anges kriterier som exempelvis att det gäller samlingslokaler som används av fler än 150 personer, eller inrättningar för vård eller omsorg för fler än tre personer som har hjälpbehov vid utrymning i händelse av brand. Redogörelsen ska avse de delar av byggnaden eller anläggningen som innehåller verksamhet som omfattas av denna författning (SRVFS 2004:4). Kommunen får meddela föreskrifter om frister för när redogörelsen ska lämnas in till kommunen (FSO 2 kap. §2).

Kommunernas tillsyn omfattar även så kallad farlig verksamhet. Vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, är anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten på anläggningen skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador (LSO 2 kap. §4). Den som utövar verksamheten är skyldig att analysera riskerna för sådana olyckor. Det är länsstyrelsen i samråd med kommunerna som fattar beslut om vilka anläggningar som utgör farlig verksamhet (FSO 2 kap. §4).

Vanligen handlar farlig verksamhet om riskerna för utsläpp av giftiga ämnen till mark, vatten eller luft som utgör faran i en verksamhet, men det kan också handla om explosioner, ras och dammbrott. Allvarliga skador på människor avser dödsfall eller svåra skador, medan skador på miljön uppstår beroende på ämnens farlighet, mängderna, spridningsförutsättningarna och områdets känslighet och skyddsvärde. Aktuella anläggningar som omfattas av kraven kan vara flygplatser, kärntekniska anläggningar och anläggningar som hanterar farliga varor eller ämnen. Dessa ska upprätta en riskanalys som kan innefatta en beskrivning av möjliga olycksscenarier, sannolikheten för att de ska inträffa liksom hur omfattande konsekvenserna skulle kunna bli. Riskanalysen bör ligga till grund för den beredskap som behöver upprätthållas vid anläggningen för att komplettera den kommunala insatsberedskapen. Denna analys ska hållas aktuell och kunna redovisas till kommunen om detta begärs. Omfattningen på åtgärderna ska vara skäliga i meningen att en avvägning ska göras mellan kostnaderna för att genomföra åtgärderna och den nytta de medför. Det innebär emellertid inte att kommunen ska ta någon hänsyn till den enskildes ekonomi. Skyddet går helt klart före ekonomiska intressen. Beredskapen ska också kontinuerligt ses över och vid behov revideras, liksom att det bör finnas rutiner för övningar (SRVFS 2004:8).

Den kommunala tillsynen vid farlig verksamhet bör enligt Räddningsverkets (numera MSB) allmänna råd utföras regelbundet och baseras på riskerna vid anläggningen. Vid tillsynen bör det också finnas tillgång till både räddningstjänst- och miljökompetens. Denna tillsyn bör också samordnas med tillsyn som bedrivs utifrån annan lagstiftning

såsom exempelvis miljöbalken, arbetsmiljölagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor (SRVFS 2004:8).

Kommunen får meddela förelägganden och förbud för att LSO ska efterlevas. Beslut om förelägganden får förenas med vite och om någon inte vidtar den åtgärd som följer av föreläggandet får kommunen vidta åtgärden på den enskildes bekostnad (LSO 5 kap. §2). Beslut som fattats om förelägganden av en nämnd utifrån LSO kan överklagas hos länsstyrelsen (LSO 10 kap. §5). Länsstyrelsens beslut kan sedan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol där länsrätten är första instans (MSB Vägledning 2010). Prövningstillstånd krävs sedan för överklagande till kammarrätten (LSO 10 kap. §8).

Kommunernas tillsyn

Resurserna för tillsynsverksamheten varierar av naturliga skäl kraftigt mellan kommunerna, från någon enskild tillsynsför rättare till ett stort antal tillsynsför rättare på ett förbund eller en räddningstjänst i ett storstadsområde. Kommunerna avsätter totalt sett ungefär lika mycket resurser för information och rådgivning som det avsätts resurser för tillsyn (MSB Årsuppföljning 2009).

I och med införandet av LSO gavs kommunerna större frihet att planera och genomföra sin tillsyn utifrån lokala förhållandena, jämfört med den tidigare regleringen som i högre grad var detaljreglerande. Systemet ställer numera krav på kommunerna att ta fram underlag för att planera tillsynen, vilken bör utgå från en risk- och väsentlighetsanalys. Ett underlag för en sådan analys och bedömning kan vara de skriftliga redogörelserna, men även annat material kan användas. Kommunerna använder de skriftliga redogörelserna i vissa fall för att övergripande planera tillsynsverksamheten, men i vissa fall också som en checklista vid enskilda tillsynsbesök (DS. 2009:47 s. 70-71). Utöver de skriftliga redogörelserna som en grund för planering av tillsynsverksamheten används uppgifter i tillsynsregister och inte minst tillsynsför rättarens egen erfarenhet (DS 2009:47). År 2008 hade 168 kommuner upprättat en tillsynsplan medan 23 kommuner inte hade upprättat någon plan (DS 2009:47 s. 68). Någon form av planering och prioritering av tillsynsobjekt görs troligen även om inte någon tillsynsplan upprättas och

det kan gälla i synnerhet i mindre kommuner där tillsynsför rättaren hanterar ett mindre antal objekt och har en god lokalkännedom. MSB:s bedömning är att tillsynsplanernas kvalitet varierar. I vissa fall utgör de en enkel förteckning över tillsynsobjekt, medan de i andra fall beskriver bland annat tillsynsmetoder, kompetens hos tillsynsför rättare och bedömningar av risker (Jfr. DS 2009:47 s. 69). Prioriterade kategorier av objekt är vårdinrättningar, skolverksamhet, hotell och samlingslokaler (MSB Årsuppföljning 2009). Jämfört med tiden innan LSO så har industrianläggningar prioriterats ned (DS 2009:47 s. 70).

Antalet tillsynsbesök varierar kraftigt mellan kommunerna. Ett tjugotal kommuner genomförde, enligt en uppföljning för år 2008, tillsynsbesök på mellan två och tolv procent av de objekt som omfattas av en skriftlig redogörelse. Det fanns emellertid också en grupp av kommuner som genomförde tillsynsbesök på mellan 50-70 procent av dessa objekt (DS 2009:47 s. 72). Generellt har noterats att tonvikten vid tillsynsbesöken har förskjutits mot systemtillsyn där egenkontroll och det systematiska brandskyddsarbetet kontrolleras samtidigt som mindre tid ägnas åt stickprovskontroller genom rundvandringar på objektet (Jfr. DS 2009:47 s. 71).

Kommunernas tillsyn förutsätter att en relativt öppet formulerad lagstiftning preciseras och tolkas när tillsyn ska genomföras. MSB har bland annat konstaterat när det gäller 2 kapitlet 2 § LSO så är tolkningsutrymmet omfattande:

Nuvarande regler ger mycket liten vägledning för den enskilde och kommunerna om vilka krav som egentligen ställs, samtidigt som man i praktiken använder bestämmelserna för att ställa krav på en mycket bred flora av åtgärder. Tillsynsmyndigheten får följaktligen klargöra skyldigheterna för den enskilde genom sin tillsyn (Försvarsdepartementet FÖ 2009/1961/SSK)

Det innebär i praktiken att lagstiftningen preciseras vid tillsynen av den enskilde tillsynsför rättaren eller inom den enskilda kommunen. I synnerhet är det svårt att avgöra vad som är ”skälig omfattning” med hänsyn till kostnaderna. Ytterst blir det en fråga för en förvaltningsdomstol att pröva skäligheten i ett enskilt fall (MSB Vägledning 2010). Samtidigt kan det konstateras att en tillsynsför rättare utöver tolkningen och kunskapen

om LSO behöver ha kännedom om ett mycket stort antal lagar och föreskrifter för att genomföra sitt arbete. Bedömningen av brandskyddet påverkas av en rad andra lagstiftningar. Några exempel är Boverkets byggregler, PBL, Ordningsslagen, Arbetsmiljölagen, alkohollagen och Miljöbalken (MSB Opubl. PM 2010).

Kommunerna skiljer sig åt när det gäller användningen av förelägganden. En liten grupp av kommuner står för en mycket stor andel av föreläggandena. Det innebär att ett antal kommuner inte beslutat om några förelägganden alls. Förelägganden vid tillsyn av brandskyddet som förenats med vite är totalt sett relativt sällsynt. År 2009 beslutades om 1109 förelägganden i kommunerna och 25 förelägganden med vite (MSB Årsuppföljning 2009). Förelägganden med nyttjandeförbud eller att vidta rättelse på den enskildes bekostnad används knappt alls (DS 2009:47). Totalt sett medför drygt 6 procent av tillsynsbesöken ett föreläggande (inklusive föreläggande med vite) (MSB Årsuppföljning 2009). Detta utgör inte någon markant förändring sedan LSO infördes år 2004. (MSB Årsuppföljning 2009). Den övervägande delen av brister som påpekas vid den kommunala tillsynen är brister relaterat till personsäkerheten, det vill säga skyddet för liv och hälsa. Därefter följer påtalade brister som gäller det systematiska brandskyddsarbetet. Betydligt mer sällan förekommer påpekade brister när det gäller skydd av egendom och miljö (MSB Vägledning 2010).

Utifrån en genomgång av rättsfall på området kan det också konstateras att det förekommer brister i handläggningen kring förelägganden och förbud (även om det inte är det samma som om detta skulle vara vanligt förekommande). Förelägganden och förbud ska stödja sig på bestämmelser i LSO och uppfylla formella krav utifrån förvaltningslagen. De brister som framkommer vid genomgången av rättsfallen är av olika art. Det handlar om att en tillsynsförare inte haft nödvändig delegation från ansvarig nämnd och därmed inte varit behörig att utfärda ett föreläggande. Brister har också konstaterats när det gäller kommunikation och samråd. Det vill säga att en sökande har rätt att ta del av det som tillförts ärendet av någon annan (utlåtande av någon utomstående) innan föreläggandet lämnas. Kommunen ska också samråda med andra myndigheter som har ett stort intresse i ärendet, som exempelvis antikvariska

myndigheter vid tillsyn av brandskyddet i kyrkor. Det finns exempel på när detta inte skett. En annan brist har varit att föreläggande meddelats fel nyttjanderättshavare eller ägare och som därmed inte har möjlighet att rätta sig efter föreläggandet. Slutligen handlar bristerna också om att det förekommit stora brister i själva textutformningen, att helt felaktiga krav ställts och där brister i brandskyddet skulle kvarstått även vid rättelse (MSB Vägledning 2010).

Den kommunala tillsynen i praktiken

Att beskriva den kommunala tillsynen i praktiken på ett generellt och övergripande sätt är problematiskt eftersom att kommunernas och förbundens förutsättningar varierar. I det följande avsnittet är vår avsikt att beskriva tillsynsarbetet i form av ett antal gemensamma moment som de flesta tillsynsför rättare utför oavsett de förutsättningar som finns i den enskilda kommunen³. Beroende på den kommunala organisationens storlek och struktur så utförs olika tillsynsuppgifter av olika personer. I en stor räddningstjänst eller förbund kan det vara så att det mesta av verksamhetsplaneringen utförs av ledningsfunktionerna. I en kommun eller ett förbund som är mycket litet utförs sådan planering i högre grad även av personer som utför renodlad tillsyn. Arbetsdelningen varierar med andra ord mellan kommunerna och förbunden, medan arbetet som utförs i hög grad är gemensamt för de olika kommunerna.

Till vår hjälp för att göra en sådan beskrivning har vi tagit en generell beskrivning av tillsynsverksamhetens olika uppgifter. Gemensamt för alla tillsynsför rättare är att det ingår i deras arbetsuppgifter att delta i möten där verksamheten stäms av och planeras (Johansson 2006). En central arbetsuppgift är därmed planering av tillsynsverksamheten. Med planering avser vi för det första att *övergripande planera tillsynsverksamheten* som helhet, men också för det andra att mer *specifikt planera tillsynsbesöken*. Utöver

³ Redogörelsen bygger på ett intervjumaterial som vi tagit del av och som MSB samlat in. Det motsvarar sju intervjuer med personal inom kommunal tillsynsverksamhet. Utöver det har vi gjort två egna intervjuer. I beskrivningen av den kommunala tillsynen i praktiken ska det noteras att beskrivningarna utgör exempel på vad tillsynspraktiken kan innebära inom LSO-området. Enskilda beskrivningar behöver inte vara representativa för genomsnittskommunen. En sådan beskrivning skulle kräva en betydligt mer omfattande datainsamling, vilket inte ryms inom uppdragets ramar. Här är istället syftet att ge exempel på tillsynens praktik för att sedan kunna konkretisera det i form av kompetenser som kan behövas för att bedriva tillsyn inom LSO-området.

planering av tillsynsverksamheten *genomförs också själva tillsynsbesöken*. Med genomförande av tillsynsbesök avser vi att tillsynsför rättaren initierar ett besök genom att ta kontakt med tillsynsobjektet, besöker tillsynsobjektet, liksom har eventuella efterföljande kontakter med tillsynsobjektet (Jfr. Johansson 2006 s. 144).

Planering av tillsynsverksamheten

Räddningstjänsten liksom den förebyggande verksamheten är en politiskt styrd verksamhet och det kan ingå i ledningsfunktionernas uppgifter att vara föredragande i relation till en nämnd eller direktion. Det kan gälla både högre nivåer inom räddningstjänsten, men också chefen för den förebyggande verksamheten i vilken tillsynsverksamheten vanligen inkluderas. I detta fall handlar det både om att förverkliga den politiska ledningens intentioner och styrning av verksamheten, men i praktiken utövar även tjänstemännen en styrning av politikernas beslut. Ett exempel är att en tjänsteman kan försöka att skapa ett fokus på verksamhetens innehåll och resultat om politikernas fokus ligger på enbart ekonomiska frågor, dvs. kostnader och intäkter till verksamheten. Tillsynens övergripande inriktning med mera kan också förankras i direktionen, exempelvis när det gäller mål och teman och liknande.

I den övergripande planeringen ingår även att se till att det finns nödvändiga resurser för verksamheten i form av budgetutrymme. I ledningens arbete ligger också att planera omfattningen på tillsynsverksamheten i relation till andra förebyggande uppgifter som information och utbildning. En viktig aspekt är också att planera för kompetensförsörjning. Exempelvis att bereda personalen möjligheter till fortbildning, liksom att anordna interna utbildningar. Vidare ska verksamheten också följas upp och återrapporteras internt och till den politiska ledningen.

När det gäller den konkreta tillsynsplaneringen innefattar det vanligen moment som att skapa policys och rutiner, liksom att inrikta verksamheten mot prioriterade områden. Att skapa policys och rutiner kan handla om att ta fram skriftliga rutiner för hur tillsynsbesök ska genomföras, utveckla checklistor för besöken, liksom att ta fram principbeslut kring vissa bedömningsfrågor. I detta arbete innefattas både analyser av praxis inom området

och i andra kommuner liksom en juridisk tolkning och inte minst att upprätta lämpliga och effektiva procedurer för hur arbetet ska genomföras.

Tillsynsplaneringen innefattar också att prioritera mellan objekt, dvs. vilka som ska besökas och i vilken omfattning. Tillsynen kan också inriktas mot ett tema som kan gälla under en angiven tid. Detta arbete kan förutsätta inhämtning av statistik och data, liksom analyser av trender och utveckling på olika områden som kan motivera ett särskilt tillsynsplaneringsarbete eller att vissa objekt prioriteras i den löpande tillsynen. Även jämförelser med andra kommuner kan vara relevant i arbetet. Den övergripande planeringen kan också handla om att underhålla och samla in data över de objekt som finns i kommunen, dvs. vilka anläggningar och objektstyper som finns och att samla och sammanställa information om dem i exempelvis en databas.

Planera tillsynsbesök

Planeringen av tillsynsbesök handlar om att ta inledande kontakter med tillsynsobjektet, men också att inhämta data som kan ligga till grund för tillsynen. Exempel på data som inhämtas är protokoll från tidigare tillsyner på objektet, insatsstatistik för att se om det har inträffat olyckor på objektet, skriftlig redogörelse och annat underlag beroende på vilken data som finns tillgänglig inom kommunen.

Materialet ska också tolkas och bedömas. Det handlar dels om vad som behöver uppmärksammas i tillsynen, men också att bedöma trovärdigheten i exempelvis de uppgifter som lämnas av ett tillsynsobjekt i den skriftliga redogörelsen. Här påpekas exempelvis att en del tillsynsförare betraktar innehållet i de skriftliga redogörelserna som att det har ett begränsat värde då de öppnar för subjektiva bedömningar som inte behöver avspegla ett verkligt brandskydd.

Inför tillsynen kan också en bedömning göras av tillsynsobjektets företrädare exempelvis när det gäller kunskapsnivå eller i vilken mån de betraktar brandskyddsåtgärder som en investering för att undvika risker eller enbart som en kostnad. Det kan i sin tur påverka hur tillsynsbesöken ordnas och vilket förhållningssätt tillsynsföraren antar.

Det ska samtidigt betonas att en bedömning av brandskyddet och inte minst tillsynsobjektet kan göras på förhand, men samtidigt kan verksamheten som tillsynas ha förändrats sedan senaste tillsynsbesöket, liksom att dess företrädare bytts ut.

Genomförande av tillsynsbesök

Tillsynsbesöken kan ha olika karaktär, men det tycks ändå vara vanligt med en utbildande ansats vid besöket. Ett ideal som beskrivs är en konstruktiv dialog, snarare än att besöket utgör någon form av polisiär kontroll. Då handlar tillsynsbesöket i hög grad om att stödja tillsynsobjektet i det systematiska brandskyddsarbetet genom att ge konstruktiv hjälp och feedback på tidigare arbete med brandskyddet. Samtidigt gör tillsynsför rättaren en bedömning av sitt förhållningssätt i relation till tillsynsobjekten. Om det framgår av besöket (eller tidigare protokoll) att brandskyddet inte tas på allvar så kan en mer kontrollerande och krävande förhållningssätt antas i förhållande till objektet.

Ett centralt moment är givetvis själva bedömningen av brandskyddet. Generellt ger lagstiftningen ett omfattande tolkningsutrymme när det exempelvis gäller vad som kan anses vara skäligt. I detta avseende kan tillsynsför rättaren använda policy som finns inom kommunen för hur bedömningar ska göras, men också en slags rimlighetsbedömning utifrån erfarenhet och objektets karaktär. Vidare kan denna bedömning avvaktas till senare och diskuteras med kollegor inom räddningstjänsten och vissa fall kan förfrågningar göras till exempelvis MSB. I vissa fall när läget är oklart kan ett beslut om föreläggande fattas och en uppmaning ges om att överklaga beslutet. Syftet är att skapa ett prejudikat och klargöra lagstiftningens innebörd.

I arbetet ingår att utforma tillsynsprotokoll (exempelvis så kallade minnesanteckningar) liksom att bedöma om ett föreläggande ska lämnas. När föreläggande ska skrivas är det särskilt viktigt att det är korrekt utformat.

När protokoll med mera är upprättat så kan ett efterarbete uppkomma i form av uppföljningsbesök. Här finns också en aspekt som innebär att förelägganden innebär ett

merarbete som tillsynsför rättaren måste ta med i beräkningen. Om det finns andra sätt att skapa följsamhet så kan det vara arbetsbesparande.

Sammanfattning

Vår slutsats efter denna redogörelse är att de olika typer av kompetenser som tidigare nämnts är nödvändiga i såväl planering av tillsynsverksamheten, planering av tillsynsbesök samt genomförande av tillsynsbesöken. Däremot varierar det i vilken mån de olika kompetenserna är särskilt viktiga beroende på vilken typ av uppgift det rör sig om. I planeringen av tillsynsverksamheten är förmågan att läsa av politiska intentioner som allra tydligast då planeringen av verksamheten har en naturlig koppling till den politiska organisationen i kommunen. I planeringen av verksamheten förutsätts emellertid juridisk kunskap för utverkande av policys, kunskap om kommunmedborgarnas levnadsmönster och om de specifika tillsynsobjekten för exempelvis att ta fram teman och prioritera objekt samt inte minst professionell kunskap för att ge vägledning och ta fram checklistor för tillsynsverksamheten liksom att utverka tillsynsplaner. I planeringen av tillsynsbesök förutsätts flera av kompetenserna, men särskilt framträdande är professionell kunskap för att analysera och bedöma underlagsmaterial. Vid själva tillsynsbesöket krävs en förmåga att läsa av företrädarna för tillsynsobjektet, liksom inte minst juridisk kunskap och professionell kunskap för att göra en bedömning av brandskyddet. Vidare krävs också juridisk kompetens för att utforma förelägganden och protokoll.

Det ska återigen påpekas att en större organisation har bättre förutsättningar för en arbetsdelning när det gäller de olika uppgifterna som tillsynen innefattar. Det ger utrymme för att en del av personalen kan specialisera sig på vissa uppgifter, exempelvis verksamhetsplanering istället för genomförande av tillsynsbesök, och därmed också inrikta och specialisera sin kompetens på ett sätt som följer av arbetsuppgifterna. Likväl förutsätts en grundläggande kompetens utifrån alla fyra relationer som diskuterats tidigare. Även en tjänsteman som arbetar enbart med tillsynsbesök behöver ha kunskap om de politiska intentionerna, eftersom att det är på denna nivå och vid det enskilda tillsynsbesöket som dessa intentioner ska förverkligas i konkret form.

5. Önskvärd tillsynskompetens för en kommunal tillsynsför rättare

Hur kan en kommunal tillsynsför rättare bidra till målet om en effektiv, likvärdig och rättssäker tillsyn? Det är denna fråga vi ska ägna oss åt att besvara i detta avslutande kapitel. I kapitlet summerar vi vilken kompetens kommunala tillsynsför rättare inom LSO området idealt sett bör ha och hur denna kompetensmodell kan relateras till tillsynens centrala värden.

Kompetensområde: Lokalkännedom, Kunskap om brandskydd samt administration

I den modell över tjänstemannakompetens som presenterades inledningsvis (Lundquist 1998) framgick att tjänstemän ska beakta den expertkunskap de behöver för att utföra sina arbetsuppgifter. Utifrån tillsynsforskning konkretiserades denna kunskap till att omfatta två kunskapsområden – verksamhetsspecifik kunskap och administrativ kunskap. Vi konstaterade att tillsynsför rättare bör ha grundläggande kompetens inom båda dessa områden, och att det specifika innehållet i kunskapsområdena avgörs av vilket verksamhetsområde det gäller.

För de kommunala tillsynsför rättarna på LSO området innebär den verksamhetsspecifika kunskapen en form av kunskap som är nödvändig för att kunna bedöma enskilda verksamheters brandskydd. Kraven är höga på en bred kunskap för att kunna bedöma både brandskydd, systematiskt brandskyddsarbete och farliga verksamheter. Kunskapen om brandskydd omfattar exempelvis kunskap om olika risker för en brands uppkomst, vad som händer vid en brand, konsekvenser av en brand och inte minst kunskap om effektiva åtgärder för att förebygga och förhindra bränder (MSB Opubl. PM 2010)

Kunskapen om brandskydd och den formella utbildningen är viktiga utifrån målet om en effektiv tillsyn. Det är också viktigt ur förtroendesynpunkt att tillsynsför rättaren har relevant kompetens på detta område. I den konkreta tillsynssituationen betyder detta att en tillsynsför rättare som verksamhetsföreträdarna inte uppfattar är tillräckligt kunnig, kan ha svårare att skapa förtroende och få genomslag för de förändringar han eller hon

föreslår. Utifrån den bild vi har av det kommunala tillsynsarbetet förefaller detta inte vara ett påtagligt problem, men det kan självklart variera beroende på bland annat typen av tillsyn som genomförs och tillsynsobjektens komplexitet. Att verksamhetsföreträdarna inte följer tillsynsförrettarens rekommendationer har sannolikt oftare att göra med att de bedömer kraven som orimliga alternativt inte förstår relevansen och det egna ansvaret för brandskyddet.

Till den verksamhetsspecifika kunskapen vill vi också lägga den lokala kännedom som tillsynsförrettarna har som i hög utsträckning vägleder dem i deras arbete. Det kan handla om att ”känna till” vilka verksamheter som är problematiska och vilka verksamhetsföreträdare som man bör hålla ett extra öga på. Konkret kan det innebära en kompetens att tolka den data som samlas in inför tillsyner, t ex bedöma värdet av skriftliga redogörelser. Det kan också handla om att vara förtrogen med vad som sker i kommunen, att till exempel veta om att bemanningen på äldreboenden minskat och utifrån detta analysera risker utifrån brandskydd. Den lokala kännedomen är således viktigt i såväl planering som genomförande av tillsynen. Ur effektivitetssynpunkt – att tillsynsresurserna läggs där de gör mest nytta – är detta av stor betydelse. Den lokala kännedomen inkluderar också en kunskap om de verksamheter som granskas, vilka förutsättningar de har och hur deras verksamhet ser ut. Detta är väsentligt t ex för att kunna bedöma vad som skäligt enligt 2 § 2 kap LSO.

Den administrativa kompetensen innebär att tillämpa en procedur för tillsynen. Det inkluderar praktisk administration som att utforma tillsynsplaner och tillsynsprotokoll på ett korrekt sätt. Det kan också innefatta att ta fram rutiner för tillsynsproceduren för att säkra kontinuiteten, t ex handböcker, checklistor och principbeslut kring vissa bedömningsfrågor. Kompetensen omfattar också en mer övergripande förmåga att strukturera och leda tillsynerna - från planering till protokoll inklusive att ta fram relevanta mått på lagstiftningens krav med hjälp av statistik. Ur rättssäkerhetsperspektiv är den administrativa kompetensen viktig. Tillsyn är, även i dess mjuka former, myndighetsutövning där kraven på en rättssäker procedur är höga (se SOU 2002:14). En

rättssäker procedur skapar också förtroende och bäddar därmed också för en högre effektivitet.

Vilka administrativa uppgifter som ligger på vilka personer (tillsynsför rättare eller chefer) varierar mellan olika kommuner och kommunförbund. Det är således inte nödvändigt att alla tillsynsför rättare arbetar med och har kompetens att t ex ta fram rutiner för tillsynsproceduren. Att skriva protokoll på ett korrekt sätt torde däremot vara en grundläggande kompetens som alla tillsynsför rättare bör ha. Det är också så att den administrativa kompetensen på LSO området rör fler än de enskilda tillsynsför rättarna. Det handlar om att organisatoriskt ha kompetens att se till att exempelvis handläggningen kring förelägganden och förbud hanteras korrekt, t ex att beslutsfattarna har nödvändig delegation från ansvarig nämnd och att de följer kraven på samråd med andra myndigheter vid behov. Detta kompetenskrav borde rimligtvis åvila organisationen i stort och är en grundförutsättning för en rättssäker tillsyn.

Sammanfattningsvis behöver en kommunal tillsynsför rättare ha kunskap om brandskydd och en lokal kännedom som framförallt ger förutsättningar för en effektiv tillsyn. Samtidigt måste de ha administrativ kompetens som är särskilt viktig ur rättssäkerhetssynpunkt. Det innebär en kompetens på tillsynsför rättarnivå att tillämpa en procedur för tillsynen samt en administrativ kompetens på organisationsnivå för att utforma tillsynssystemen och organisera tillsynen på ett korrekt sätt.

Kompetensområde: Brukare och medborgare

Inledningsvis argumenterade vi för att en tjänsteman måste vara kompetent att bemöta brukare och medborgare på ett professionellt och förtroendeingivande sätt. Vi presenterade sedan, i den andra delen, forskning om tillsynshandläggares tillsynsstil och lyfte fram kännetecknen på en ”mjuk” och en ”hård” stil i förhållande till tillsynsobjekten. Vi konstaterade att forskningen inte ger entydiga resultat vilken stil som är att föredra utan att det är beroende av sammanhanget där tillsynen äger rum och egenskaper hos tillsynsobjekten. Social och retorisk förmåga är dock något som betonas i flertalet studier.

Hittills när vi diskuterat tillsynsför rättarnas relation till brukare/medborgare har vi behandlat brukare/medborgare som en sammanhållen grupp. För att förstå den kompetens vi menar att kommunala tillsynsför rättare inom området skydd mot olyckor behöver ha kan det vara fruktbart att dela upp gruppen i å ena sidan brukarna av tillsynen (verksamhetsföreträdarna) och å andra sidan medborgarna (det vill säga brukarna av skyddet mot olyckor). Beskrivningen av kommunernas LSO tillsyn visar att tillsynsför rättaren behöver kompetens att hantera båda.

Kompetens att hantera brukarna av tillsynen, det vill säga de enskilda verksamheterna, handlar i hög utsträckning om en social och pedagogisk förmåga. Det innebär att upprätta ett förhållningssätt gentemot verksamheten och agera därefter. För de kommunala tillsynsför rättarna på LSO området är den ”mjuka” tillsynsstilen dominerande. Tillsynsidealet beskrivs som en konstruktiv dialog där det utbildande momentet är framträdande. Tillsynsför rättarna själva gör bedömningen att detta främjar effektiviteten i tillsynen, att det skapar en större följsamhet och i förlängningen ett bättre brandskydd (politisk effektivitet). Det utbildande förhållningssättet ligger i linje den tradition som finns inom området och det finns därför starka skäl att fokusera på kompetensen att bedriva ”mjuk tillsyn” även om det också bör finnas en medvetenhet om och kompetens att vid behov använda en bredare uppsättning strategier och metoder.

I den mjuka tillsynen ligger att tillsynsför rättare och verksamhetsföreträdarna i dialog driver tillsynen framåt och landar i en gemensam slutsats om vad som är ett skäligt brandskydd. Det kan i praktiken handla om att tillsynsför rättaren klargör krav och synliggör risker, men också att verksamhetsföreträdaren i sin tur klargör verksamheten för tillsynsför rättaren. Idealt sett strävar dessa mot samma mål och dialogen leder fram till en nivå på brandskyddet som båda accepterar. Kraven på tillsynsför rättarnas kompetens i en mjuk tillsynssituation är, förutom att vara sociala och pedagogiska, en förmåga att upprätthålla en auktoritet (för att undvika att uppfattas som tandlös) vilket i praktiken kan innebära en kompetens att bedöma när det finns behov att tillämpa stramare verktyg. I kompetensen ligger också att hantera den problematik som kan uppstå med en (alltför) nära relation till verksamhetsföreträdarna och som lyfts fram när det

gäller all decentraliserad tillsynsverksamhet. Kort sagt: hur hanterar man sitt oberoende? Finns det situationer när det uppstår etiska dilemman? Hur hanterar man t ex verksamheter där man kanske känner (eller genom åren lärt känna) verksamhetsföreträdaren? Finns det något som hindrar att man tipsar en verksamhetsföreträdare om vilket eller vilka företag de kan vända sig till för att få hjälp med sitt brandskyddsarbete? Detta är givetvis frågor som har med den enskilde tillsynsförrettarens etik och moral att göra men det är också en fråga om att ha organisatoriska rutiner och regler och att hålla etikdiskussionen levande internt.

När det gäller medborgarna, det vill säga brukarna av skyddet mot olyckor, är detta ett perspektiv som bör genomsyra tillsynen. Tillsyn ska enligt tillsynsutredningen vara ”granskning på medborgarnas uppdrag” (SOU 2002:14). Medborgarnas intressen ska konkretiseras i lagstiftningen och ska på så sätt vägleda tillsynen. Men den kan också vägleda tillsynen genom att tillsynsförrettarna ständigt har medborgarperspektivet i bakhuvudet.

En svårighet som medför stora krav på tillsynsförrettarnas förmåga att placera sig själv och sin roll i förhållande till medborgerliga intressen, är att medborgarna inte utgör någon ”brukargrupp” av skyddet mot olyckor så som är fallet inom till exempel äldreomsorgen eller skolan. Deras intressen är på sätt och vis osynliga så länge skyddet mot olyckor håller en viss nivå. Eller annorlunda uttryckt – alla medborgare är potentiella (men inte faktiska) brukare av skyddet mot olyckor. Detta ställer särskilda krav på tillsynsförrettarna att se till *alla* potentiella brukares intressen. I praktiken kan det handla om en kunskap om skillnader i levnadsmönster i den potentiella brukargruppen som kan skapa skillnader i olycksrisker, t ex med avseenden på kön, etnicitet och ålder. Kompetensen handlar om att identifiera dessa olika intressen och att integrera dem i planeringen av tillsynen (t ex i prioriteringar av teman och objekt) så att den potentiella brukargruppen omfattas i sin helhet. Att förstå de ”dolda” intressen medborgarna har som potentiella brukare av skydd mot olyckor och beakta olikheter inom denna grupp är en central dimension i tillsynsförrettarnas kompetens. Detta är också viktigt eftersom tillsynen inte bara ska vara förtroendeingivande, den har också en uppgift att *skapa*

förtroende för samhällets åtaganden inom ett politikområde. Ur politisk effektivitets perspektiv är detta avgörande.

Kompetensområde: Politiska intentioner

I den beskrivning som gjordes tidigare i rapportens första del identifierades en viktig kompetens som att en tjänsteman ska förstå hur politiska organisationer fungerar och kunna läsa av den politiska ledningens intentioner. När vi senare i rapporten diskuterade detta utifrån ett tillsynsperspektiv och utifrån tillsynsforskningen konkretiserades detta till att göra prioriteringar av tillsynsobjekt, tillsynsystema, tillsynsmetoder och följsamhetsstrategier med utgångspunkt i politiska intentioner. I det efterföljande avsnittet konstaterades att en del av planeringen av tillsynsverksamheten handlar om att med grund i de lokala politiska intentionerna planera tillsynsverksamheten. En viktig del utav detta handlar om att prioritera tillsynsverksamhetens omfattning och inriktning utifrån de resurser och direktiv som ges från ansvarig nämnd eller direktion. Vidare handlade det också om att utveckla rutiner och policys för tillsynsverksamheten.

Här behövs ett förtydligande kring hur komplex den situation som en tillsynsförrättare, eller mer vanligt, en chef för tillsynsverksamheten har att hantera. En viktig kompetens är att göra prioriteringar och utveckla policys och rutiner som ligger i linje med lokala politiska intentioner, oavsett om dessa är tydliga och explicita eller om de är otydliga eller frånvarande. Komplexiteten består av att även nationella prioriteringar och målsättningar kan existera vid sidan av de lokala politiska intentionerna.

Det kan ligga i regeringens och MSB:s intresse och prioriteringar att tillsynen utifrån LSO uppnår en viss grad av likvärdighet totalt sett i landet, vilket inte nödvändigtvis behöver vara i samklang med lokala politiska intentioner och inte minst en anpassning av verksamheten till lokala förhållanden och effektivitetsvinster. Säg exempelvis att det lokalt i en kommun finns en politisk vilja, liksom en vilja hos ledningsfunktionerna inom räddningstjänsten, att använda en mjuk tillsynsstil och undvika förelägganden. Den politiska ledningen kanske värderar goda relationer till tillsynsobjekten särskilt högt och

anser det vara effektivt. I en annan kommun är det däremot en klar prioritering att förelägganden ska göras om brister identifieras. I sådana fall står de lokala politiska intentionerna och prioriteringarna i konflikt med nationella prioriteringar och målsättningar. Poängen är att den nationella politiska intentionerna att uppnå en viss grad av likformighet kan skilja sig ifrån lokala politiska intentioner om en anpassning till de lokala förhållandena och att uppnå effektivitetsvinster. Det är en sådan problematik som uppenbart framträder i uppföljningen av reformen av skydd mot olyckor (DS 2009:47) där kommunerna uppenbarligen prioriterat att inte skriva förelägganden i vissa kommuner, medan andra skriver föreläggande i stor omfattning och där slutligen utredaren inte är nöjd utifrån det nationella målet om likvärdighet. Här står ledningen för tillsynsverksamheten, och möjligen i vissa fall den enskilde tillsynsförvärdaren, inför en komplicerad avvägning.

För den enskilde tillsynsförvärdaren behöver detta inte utgöra ett givet problem eftersom han eller hon troligen kan lyfta en sådan avvägningsproblematik till en högre nivå för att få vägledning. Förutsättningen för detta är emellertid att den enskilde tillsynsförvärdaren kan identifiera problematiken genom att ha kunskap för det första om vikten av att läsa av den politiska styrningen som en del av sitt arbete. För det andra bör tillsynsförvärdaren ha kunskap om de lokala politiska intentionerna, liksom de nationella politiska intentionerna för att kunna identifiera potentiella konflikter och sedan lyfta frågan vidare inom tillsynsverksamheten. Det är sedan upp till dessa ledningsfunktioner att vidare klargöra intentionerna på lokal och nationell nivå och avgöra hur de ska vägas av.

Det ska återigen noteras att avvägningen kan vara komplicerad då olika lokala och nationella målsättningar kan komma i konflikt med varandra, men en förutsättning är också inte bara att ha kunskap om nationella och lokala målsättningar utan också att dessa verkligen är så pass tydliga och konsekventa så att de är möjliga att identifiera och väga av. Det är fullt möjligt att det inte går att identifiera någon självklar politisk intention när det gäller den lokala tillsynsverksamheten och den överlämnas i hög grad till tjänstemännen på räddningstjänsten att utforma. Likaså är det fullt möjligt att de nationella politiska intentionerna är svårtolkade och vaga, vilket vi bland annat diskuterat

i samband med genomgången av värdet likvärdighet. Det är inte självklart vad likvärdighet innebär, eller hur mycket lokal anpassning eller likformighet, som statsmakten eftersträvar när det ska konkretiseras i en praktisk verksamhet eller arbetssituation i en kommun.

Kompetensområde: Juridik

Alla tjänstemän behöver en juridisk kompetens för att tolka lagar, förordningar och föreskrifter. Utifrån forskningen om tillsyn kunde vi också konstatera att tolkning av lagstiftning med mera har två olika sidor när det gäller den specifika verksamhet som tillsyn utgör. För det första ska tillsynshandläggare, i likhet med alla andra tjänstemän i offentlig förvaltning, vara följsamma mot den lagstiftning som reglerar deras verksamhet. Det är en förutsättning för att hantera tjänstemannarollen och utöva den verksamhet som tillsyn utgör. Denna tillsynsroll regleras av en rad olika lagar. Tillsynsuppdraget regleras i LSO, men det finns samtidigt en rad olika andra lagar, förordningar och föreskrifter som reglerar verksamheten som exempelvis sekretesslagstiftningen och inte minst förvaltningslagen. En tillsynsförrättare måste ha kompetens att vara följsam i hela tillsynsprocessen såväl när det gäller planering av tillsynsverksamheten, planering av tillsynsbesök liksom vid tillsynsbesöken.

För det andra är den juridiska kompetensen inte avgränsad till att hantera tillsynsrollen. En tillsynsförrättare ska också skapa följsamhet mot lagstiftningen i de organisationer som de granskar. De kommunala tillsynsförrättarna som har att bedöma brandskydd behöver i praktiken ha kännedom om ett mycket stort antal lagar och föreskrifter för att genomföra sitt arbete. Bedömningen av brandskyddet påverkas t ex av Boverkets byggregler, PBL, Ordninglagen, Arbetsmiljölagen, alkohollagen och Miljöbalken (MSB Opubl. PM 2010).

Dessutom är det så att lagstiftningen som vägleder tillsynsförrättarna vanligen innehåller ett tolkningsutrymme vilket innebär att kompetensen för en tillsynsförrättare också innebär att med grund i juridiska principer uttolka eller precisera lagstiftningen. När det gäller de kommunala tillsynsförrättarna på LSO området så finns det flera bestämmelser i

LSO som i praktiken lämnar ett stort tolkningsutrymme. Särskilt påtaglig är formuleringen i 2 kap 2§ LSO om att skyddet ska vara ”skäligt”:

Nuvarande regler ger mycket liten vägledning för den enskilde och kommunerna om vilka krav som egentligen ställs, samtidigt som man i praktiken använder bestämmelserna för att ställa krav på en mycket bred flora av åtgärder. Tillsynsmyndigheten får följaktligen klargöra skyldigheterna för den enskilde genom sin tillsyn (Försvarsdepartementet FÖ 2009/1961/SSK)

Vad som är skäligt i det enskilda fallet avgörs bl a av verksamhetens karaktär och kostnaden för skyddet vilket således är upp till tillsynsförvärdaren att väga av mot riskerna. För att kunna göra det måste tillsynsförvärdaren ha kunskap om prejudicerande domar, allmänna råd och andra centrala eller lokala metodstöd som finns tillgängliga för att uttolka lagstiftningens innebörd.

Trots gedigen kunskap om lagstiftningen och kompletterande riktlinjer hamnar tillsynsförvärdaren i oklara bedömningslägen. Den juridiska kompetensen handlar därmed också om att hantera dessa situationer. Utifrån intervjuerna framgår att det finns olika strategier att hantera vag lagstiftning och svåra bedömningar, vilket också styrks i tidigare forskning (Cedstrand m fl 2006). Det kan vara att a) fråga kollegorna b) föra fram frågan till MSB, eller c) driva fram prejudicerande domar genom att uppmana till överklagande. De olika strategierna skapar olika förutsättningar för lokal och nationell likvärdighet samt effektivitet. Likvärdighet *inom* kommunen främjas av en kollegial diskussion och lokal praxis där det också finns möjlighet att kontinuerligt anpassa praxis till förändrade förutsättningar. Ur effektivitetssynpunkt kan denna anpassningsbarhet i praxis vara viktig (så kallad adaptiv effektivitet, se avsnitt 1). Samtidigt är risken att olika lokala praxis utvecklas i olika riktning och att likvärdigheten därmed blir lidande. Prejudicerande domar däremot främjar den nationella likvärdigheten. Men det är samtidigt mer stelbent än lokal praxis. I praktiken leder det mot ett mindre handlingsutrymme vilket är positivt ur rättssäkerhets och likvärdighetssynpunkt men där möjligheten att göra effektivitetsvinster genom lokal anpassning blir mer begränsade.

Vår diskussion om önskvärd tillsynskompetens, med grund i olika krav på tillsynshandläggaren, sammanfattas i tabell 2.

Kompetensområden	Beskrivning
Kompetensområde: Kunskap om brandskydd, lokalkännedom och administration	Kunskap om brandskydd för att bedöma enskilda verksamheters brandskydd, tex. risker och effektiva åtgärder. Lokalkännedom för att värdera underlag vid planering av tillsynsbesök med mera. Administrativ kunskap för att tillämpa en procedur för tillsynen, liksom att ta fram vägledning, planer och checklistor.
Kompetensområde: Brukare och medborgare	Kompetens och medvetenhet om olika tillsynsstilar och förmåga att anpassa tillsynsstil till behoven hos olika tillsynsobjekt. Förmåga att se till alla potentiella medborgargrupperns intressen med avseende på skydd mot olyckor utifrån exempelvis levnadsmönster och särskilda typer av olycksrisker.
Kompetensområde: Politiska intentioner	Förståelsen för vikten av att läsa av politiska intentioner och styrning, samt kunskap om lokala politiska intentioner respektive nationella politiska intentioner samt förmåga att väga av dessa.
Kompetensområde: Juridik	Juridiska kunskaper om lagstiftningen som reglerar tillsynsverksamheten och tillsynsuppdraget, samt juridiska kunskaper för att precisera och tolka lagstiftningen som tillsynsobjekten ska följa.

Med denna redogörelse som grund vill vi avslutningsvis ytterligare relatera och problematisera dessa former av kompetens i relation till värdena likvärdighet, effektivitet och rättsäkerhet.

En effektiv, likvärdig och rättssäker kommunal LSO tillsyn

Den kompetens som presenterades i föregående kapitel kan förstås som den kompetens kommunala tillsynsför rättare på LSO området bör ha för att hantera tillsynsuppdragets komplexitet. Denna kompetens kopplar på olika sätt till värdena effektivitet, likvärdighet och rättsäkerhet. I detta avslutande avsnitt vill vi lyfta fram några sådana kopplingar som vi anser är viktiga att klargöra och delvis problematisera.

Kompetenskrav och tillsynsarbetets utformning

En första sak vi vill lyfta fram är att kraven på kompetens på tillsynsförärtarnivå beror på hur tillsynen som politikområde utformas och styrd. Utformningen och styrningen kan baseras på två olika grundmodeller – en byråkratisk och en professionell (Johansson 2006). En byråkratisk modell betonar regelstyrning. Beslut är förutsägbara och baseras på ett tydligt och känt regelverk. En byråkratisk modell förutsätter därmed att verksamheten är så pass standardiserad att den kan formuleras i regler. En professionell modell däremot innebär att tjänstemännen fattar beslut, inte i första hand med regler som bas, utan utifrån sin specifika kunskap om verksamhetsområdet. Detta är nödvändigt på områden som är så pass komplicerade och komplexa att de inte kan konkretiseras i tydliga regelverk. Sjukvården är ett sådant exempel där politiker och tjänstemän inte kan bestämma vilka diagnoser läkare ska ställa genom att formulera regler om åkommor, diagnoser och behandlingar. Samtidigt finns det inga verksamheter som är renodlat byråkratiska eller professionella. Tvärtom existerar modellerna parallellt i den offentliga förvaltningen där olika offentliga verksamheter har mer eller mindre drag av dem båda. En viktig skiljelinje mellan modellerna är kraven på kompetens. I en professionell modell antas många viktiga beslut och bedömningar göras av tjänstemännen/de professionella. I en byråkratisk modell handlar kompetensen hos tjänstemännen om att i första hand tillämpa ett regelverk på ett korrekt sätt.

Kompetensmodellen som vi beskrev i föregående avsnitt visar att LSO handläggare i praktiken behöver kunskap som relaterar till båda modellerna. Att, som regeringen gör i uppdragsbeskrivningen till MSB, framhålla betydelsen av kompetenta tillsynsförärtare är att samtidigt framhålla det komplexa uppdrag och de komplicerade bedömningar en tillsynsförärtare på LSO området gör. Hade tillsynsarbetet varit att mekaniskt jämföra en detaljerad checklista mot specifika indikatorer hade kompetensfrågan knappast lyfts fram som en viktig faktor för en effektiv, likvärdig och rättssäker tillsyn. Vi delar uppfattningen att kommunernas LSO tillsyn är en komplex verksamhet som bland annat beror på a) ett regelverk som i hög utsträckning kräver tolkning och precisering, b) vidsträckta mål i kombination med begränsade resurser vilket kräver prioriteringar c) en

stor variation vad gäller tillsynssituationer och tillsynsobjekt samt, d) svårigheter att bedöma effekter av tillsynsinsatser. Det är utifrån denna komplexitet kompetensen på tillsynsförarnivå har diskuterats i rapporten.

Samtidigt vill vi understryka att kompetensfrågan beror på hur politikområdet i stort utformas. Kort sagt: kraven på kompetens beror på hur regelstyrd kontra professionell politikerna anser att tillsynen ska vara. Vår kompetensmodell ska förstås utifrån en idé om att tillsynsförarna har att *hantera* en mycket komplex arbetssituation som kräver gedigna kunskaper och färdigheter inom en rad olika områden. Däremot raderar inte en sådan tillsynsförarkompetens orsakerna till komplexiteten. Vår kompetensdiskussion faller på så vis ganska nära en idé om ”professionella tillsynsförare” (jfr Johansson 2006).

Denna idé kan ställas mot insatser som syftar till att *reducera* komplexiteten i tillsynsarbetet, det vill säga minska de svårigheter tillsynsförarnas ställs inför i sitt vardagliga arbete. I praktiken kan detta ske genom t ex tydligare gemensamma bedömningskriterier, standardiserade tillsynsmetoder och arbetssätt, central styrning av prioriteringarna (t ex hur många tillsynsbesök som ska genomföras per år) etc. Sådana insatser minskar i förlängningen kraven på ”professionella tillsynsförare” (se Johansson 2006 för diskussion). En sådan typ av styrning syftar istället till att öka förutsägbarheten genom tydligare regler för verksamheten.

Summan av resonemanget är att kraven på kompetens måste ses i ljuset av hur systemet i stort utformas och styrs. Tillsynsförarna kan, om systemet utvecklas i en riktning där den professionaliserade modellen betonas, behöva en bred kompetens (administrativ, juridisk, verksamhetspecifik etc) att hantera komplicerade arbetsuppgifter och göra kvalificerade bedömningar. Om systemet utvecklas i byråkratisk riktning minskar de komplicerade avvägningar som de enskilda tillsynsförarna behöver göra. Dessa avvägningar blir istället en fråga för centrala aktörer att hantera när de utformar regler och riktlinjer för verksamheten.

Effektivitet i tillsynen

När det gäller effektivitet, i betydelsen tillsynens förmåga att skapa följsamhet mot lagstiftningen, har flera kompetensområden lyfts fram. Bland annat lyfte vi fram kunskap om brandskydd, en form av expertkunskap som gör det möjligt för tillsynsföräntarna att bedöma risker och värdet av olika brandskyddsåtgärder. Även den lokala kännedomen togs upp som ett sådant kunskapsområde som tillsynsföräntarna drar nytta av när de prioriterar tillsynsysteman och tillsynsobjekt och när de värderar t ex skriftliga redogörelser. Sammantaget gör denna kunskapsbas det möjligt för tillsynsföräntarna att prioritera för att uppnå största möjliga effekt på följsamheten (allokativ effektivitet). Kopplat till mängden resurser som läggs på tillsyn handlar det om att maximera den yttre kostnadseffektiviteten, det vill säga lägga pengarna där de gör mest nytta.

I effektivitetstermer är även relationen till brukarna central och det förhållningssätt tillsynsföräntarna upprättar gentemot dem. Tillsynsforskningen ger inget entydigt svar på viken ”tillsynsstil” (mjuk eller hård) som ger bäst genomslag på följsamheten. Vad tillsynsföräntare behöver ha är en bred repertoar som gör det möjligt för dem att situationsanpassa sitt förhållningssätt och sina verktyg med utgångspunkt i vad de, utifrån sin kunskap och erfarenhet, bedömer vara framgångsrikt. Denna repertoar kan inkludera en bred uppsättning strategier, allt ifrån kommunikativa tekniker och olika pedagogiska redskap till hanteringen av t ex förelägganden. Uttryckt i effektivitetstermer handlar denna situationsanpassning om att upprätthålla en hög adaptiv effektivitet.

Svårigheter att mäta effektivitet

Om dessa kompetenser verkligen leder till en mer effektiv tillsyn kan vi inte säkert veta. Vad vi kan säga är att förutsättningarna för en effektiv tillsyn främjas om tillsynsföräntarna har denna kompetens. Att vi inte säkert kan veta har att göra med svårigheten att mäta effektivitet - vi vet egentligen inte i vilken grad tillsynen är effektiv.⁴ Svårigheten att mäta effektivitet har att göra med svårigheter att mäta följsamhet (likväl som måluppfyllelse). Om vi tar exemplet med skäligt brandskydd. En organisation är följsam om den har ett skäligt brandskydd, men hur vet vi att skyddet är skäligt? I

⁴ Detta gäller naturligtvis inte bara tillsynen inom LSO, utan tillsyn generellt.

praktiken sker denna bedömning utifrån en mängd faktorer i och kring den specifika situationen. Kravnivån, vad som är ett skäligt skydd, preciseras på så vis i samband med att följsamheten bedöms (jfr diskussion i SOU 2004:100)⁵. Därmed är det också svårt att mäta tillsynens effekt på följsamheten och i förlängningen att säga något om hur effektiv den är (mätt som effekt på följsamhet). Ur kompetensperspektiv kan detta vara en svårighet. Om vi inte kan mäta effektiviteten i tillsynen uppstår en osäkerhet om betydelsen av kompetens hos tillsynsföräntarna. Vi kan till exempel inte se att kommuner som satsat på en särskild kompetensutveckling blir mer framgångsrika i effektivitetsmått. Men helt i blindo behöver man inte famla. Trots att tillsynsforskningen inte ger några klara svar över vad som är en effektiv tillsyn finns det faktorer som lyfts fram som man kan *anta* främjar följsamhet. Förmåga att anpassa tillsynsstil till kunskapsnivån hos tillsynsobjekten är en sådan faktor. Ytterligare en är tillsynsföräntarnas pedagogiska och retoriska kompetens.

Risker med bristfälliga effektivitetsmått

Vi vill också lyfta fram risken att dra felaktiga slutsatser om kompetens utifrån en användning av bristfälliga effektivitetsmått. Ett sätt att komma runt svårigheten att mäta tillsynens effekt på följsamhet är nämligen att istället använda olika prestationsmått som indikatorer på effektivitet. På tillsynsområdet kan vi t.ex. se saker som genomförda tillsynsbesök, antal förelägganden, antal tjänster som arbetar med tillsyn, andel objekt som har tillsyn årligen. Att använda t ex antal genomförda tillsynsbesök som en indikator på effektivitet bygger på ett antagande att tillsynens omfattning (mätt i antal besök) påverkar följsamheten. Att omfattningen på tillsyn har ett samband med följsamhet är troligen sant i många fall. Däremot säger måttet inget om kvalitativa aspekter på tillsynen, ett problem som lyftes fram i en av intervjuerna. Att en kommun gör många tillsyner betyder med andra ord inte att tillsynerna är bra. Det kan till och med vara så att en kommun som bara gör hälften så många tillsyner som en annan kommun, skapar mer följsamhet genom en högre kvalitet i sin verksamhet. Om man inte lyckas fånga denna

⁵ Inom tillsynsforskningen är det vanligt att följsamhet mäts genom självskattning. Verksamheter som har haft tillsyn har i praktiken själva fått bedöma (ofta i enkäter) i vilken utsträckning tillsynen har bidragit till att de är mer följsamma mot lagstiftningen. Detta subjektiva mått på följsamhet är trubbigt men säger inte nödvändigtvis mindre än om man ”objektivt” försöker mäta följsamhet.

kvalitativa dimension av tillsynen finns det risk att kompetensbehoven nedvärderas. Effektivitetsdiskussionen riskerar då att handla om *mängden* tillsyn snarare än kvaliteten i tillsynen. Det finns också en risk att tillsynsmyndigheterna anpassar sig till de (visserligen improduktiva) mått som används genom att t ex utföra fler tillsyner än vad de bedömer att de egentligen har kapacitet att göra med bibehållen kvalitet. Inom utvärderingsforskningen brukar denna effekt beskrivas som målförskjutning (se Lindgren 2008 för en diskussion).⁶ Denna anpassning kringskar tillsynsföräntarnas möjlighet att använda sin kompetens i prioriteringsarbetet. Summan av vårt resonemang är att avsikter att öka effektiviteten i realiteten kan resultera i minskad effektivitet, om bristfälliga mått på effektivitet används.

Likvärdighet och likabehandling

Prestationsmåttan är relevanta inte bara som ett (bristfälligt) mått på effektivitet utan också som ett mått för att bedöma likvärdighet. Och även i relation till likvärdighet kan de skapa oavsiktliga konsekvenser. I rapportens första kapitel diskuterade vi likvärdighetsbegreppet mångtydighet. Vi konstaterade att på vilka grunder likvärdigheten ska bedömas och hur stora variationer som ska tillåtas mellan kommuner, är en fråga för i första hand riksdag och regering. Tillsynsprestationer, mätt genom t ex antal genomförda tillsynsbesök och antal förelägganden, kan vara en sådan faktor som styr bedömningen av huruvida tillsynen är av lika värde för medborgarna oavsett i vilken kommun de bor. Vi vill dock lyfta fram problematiken ur kompetensperspektiv med att knyta frågan om likvärdighet till tillsynsprestationer.

Om likvärdighet i tillsynen baseras på tillsynsprestationer innebär det i princip en strävan efter en standardiserad tillsyn. Idén är att tillsynen ske lika ofta och på samma sätt oavsett verksamhet. Sådana mått innebär att likvärdighet antas vara lika med likformighet. Men detta står i konflikt med betydelsen av likvärdighet så som vi diskuterade det i kapitel 1. Likvärdighet betyder att en offentlig tjänst ska vara *av lika värde*. Detta är inte samma sak som likabehandling i tillsynen. Tvärtom. Likabehandling kan i vissa fall direkt

⁶ Samma sak kan uppstå på lokal nivå genom att tillsynen i kommuner betraktas som en aktivitet som genererar intäkter, vilket kan driva upp trycket på fler tillsynsbesök (utan att omfattningen har sin grund i vad man anser är effektivt ur följsamhetsperspektiv).

motverka likvärdigheten. Om en läkare skulle använda samma behandlingsmetod för alla åkommor skulle behandlingen vara av olika värde för olika patienter. För en patient med blindtarmsinflammation är en blindtarmsoperation av större värde än vad samma operation är för en patient med hjärtsvikt. Ur effektivitetssynpunkt är en sådan likabehandling förkastlig. Men också ur likvärdighetssynpunkt, givet att likvärdigheten står för att behandlingen ska vara av lika värde för patienterna. Likvärdighet i detta fall, om vi ska fullfölja exemplet, uppstår snarare genom olika behandling - behandling mot hjärtsvikt för den ena patienten och blindtarmsoperation för den andra patienten.

Slutsatsen blir att avsikten, på samma sätt som i effektivitetsdiskussionen ovan, att öka likvärdigheten genom likabehandling riskerar att ge motsatt effekt - minskad likvärdighet. Ur kompetenssynpunkt är detta väsentligt. Tillsynsföräntarnas kompetens att situationsanpassa är en *förutsättning* för en likvärdig tillsyn, inte ett hinder. Likvärdighet och situationsanpassning står med andra ord inte i konflikt med varandra förutsatt att inte likvärdighet förväxlas med likformighet⁷.

Rättssäkerhet i tillsynen

Vi vill också lyfta fram betydelsen av rättssäkerheten i tillsynen utifrån de förutsättningar som gäller för de kommunala tillsynsföräntarna på LSO området. Tillsyn är, som vi tidigare noterat, myndighetsutövning vilket innebär att kraven på proceduren är höga (en formell rättssäkerhet). Ur kompetensperspektiv utgör detta en klassisk tjänstemannakompetens- att orientera sig i ett juridiskt-byråkratiskt sammanhang och förstå värdet av dessa system och procedurer. I rapportens första delar redovisade vi den tillsynsdefinition som vi baserar kompetensdiskussionen på. Denna definition skiljer mellan tillsyn och andra förebyggande insatser som utbildning, rådgivning och stöd. I praktiken är det, på LSO området likväl som på en rad andra tillsynsområden, betydligt mer sammanflätat och inte möjligt att sortera ut när det är tillsyn och när det är utbildning. I mötet med en enskild verksamhetsföreträdare kan en tillsynsföräntare växla

⁷ En annan fråga är hur likvärdigheten ska bedömas och mätas. Går det exempelvis att påvisa en likvärdig tillsyn i kommuner där tillsynens prestationsmått indikerar väldigt olika förutsättningar? I så fall, hur gör vi det? Att ha sådana frågeställningar med i diskussionen är viktigt för att undvika att styras av vilka mätbara indikatorer vi har att tillgå.

mellan att inhämta underlag inom ramen för tillsynen och att informera och ge råd kring brandskyddsarbetet. Tillsynsför rättarna kan på så vis fungera som en myndighetsperson och som en ”konsult” på en och samma gång. Denna sammanflätning är oundviklig i praktiken och behöver heller inte utgöra ett problem. Ur effektivitetssynpunkt uppfattas det snarare som en tillgång enligt tillsynsför rättarna själva. Det är en del av deras specifika kompetens, att växla mellan dessa uppgifter under tillsynsbesöken för att uppnå en så effektiv tillsyn som möjligt.

Samtidigt måste detta balanseras rättssäkerhetsvärdet och kraven på en rättssäker procedur är i princip är lika höga för s.k. mjuk tillsyn som för hård. Ur kompetensperspektiv betyder detta att tillsynsför rättarna själva måste veta vart gränsen för det ena och det andra går. De behöver ha en god förståelse för sin uppgift i det politiska systemet, det vill säga *vara följsam* mot de regler som styr verksamhetsområdet specifikt och den offentliga förvaltningen i allmänhet. Det handlar bland annat om regler kring hur offentliga handlingar hanteras, utformas och exempelvis att samråd sker med andra myndigheter när förvaltningslagen föreskriver detta (Jfr. del 4). Till denna kompetens kan man också föra frågan om etik. För de kommunala tillsynsför rättarna handlar detta om att ha kompetens att avgöra vad de i sin roll som offentlig tjänsteman och tillsynsför rättare får lov att göra.

Samtidigt som kraven på en rättssäker procedur kan uppfattas stå i konflikt med effektivitetsvärdet, behöver det inte vara så. Resonemanget blir tydligt om man tänker sig tillsynsprocedurer som över tid uppvisar en väldigt låg rättssäkerhet. En sådan tillsyn, skulle på sikt förlora i anseende – verksamhetsföreträdare och medborgare skulle med andra ord tappa förtroendet för tillsynen. Ur effektivitetssynpunkt finns det stora risker med en sådan förtroendeproblematik. Att poängtera tillsynsför rättarnas kompetens att bedriva en rättssäker tillsyn är på så vis att samtidigt säkra effektiviteten på sikt.

Slutord

Slutligen kan vi konstatera att tillsyn generellt är en uppgift som kräver komplicerade avvägningar där hänsyn måste tas till en mängd relationer och värden samtidigt. På

områden där lagstiftningen är relativt öppen är detta särskilt märkbart. En slutsats vi drar är att tillsyn på LSO området är ett sådant område där tillsynsförättarna behöver ha en bred kompetens för att medverka till en effektiv, likvärdig och rättssäker tillsyn. De kompetensområden vi lyft fram i rapporten utgör en ram för en sådan bred tillsynskompetens att diskutera vidare. En annan slutsats är att diskussionen om hur de olika kompetenserna och värdena ska vägas av och prioriteras måste relateras till politikområdets utformning. I vilken riktning vill man styra tillsynen (i förhållande till en byråkratisk kontra professionell grundmodell)? Vilka möjligheter finns givet den lagstiftning som existerar?

Referenser

Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, Bert A. Rockman (1981) *Bureacrats and Politicians in Western Democracies* London: Harvard University Press

Bartholdsson, Kerstin (2009) *Hållbarhetens mänskliga byggstenar – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet* Förvaltningshögskolan: Göteborgs Universitet

Bengtsson, Mats (2004) *genomförande av tillsyn enligt miljöbalkens 26 kapitel – kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörers arbete vid inspektioner.* Naturvårdsverkets rapporter 5369

Burby, Raymond, May, Peter och Paterson, Robert (1998) "Improving Compliance with Regulations Choices and Outcomes in Local Government" *Journal of American Planning Association*, Vol. 64 (3), s 324-335

Cedstrand, Sofie m fl (2006) *Miljötillsyn I praktiken. Länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalkens 26 kapitel.* Naturvårdsverket, rapport 5583

Ds 2009:47 *Reformen skydd mot olyckor.* Forsvarsdepartementet, departementserien.

Fineman, Stephen (1998) "Street-Level Bureaucrats and the Social Construction of Environmental Control" *Organization Studies* 19(6):954-974

Forsvarsdepartementet FÖ 2009/1961/SSK *Remissammanställning; Reformen skydd mot olyckor – en uppföljning med förslag till utveckling, DS 2009:47*
Forsvarsdepartementet/SSK 2010-01-14

Hallin, Bo och Sven Siverbo (2003) *Styrning och organisering inom hälso- och sjukvård* Lund: Studentlitteratur

Hansson, Sven Ove och Lindblom, Lars (2003) *The Evaluation of inspections.* Rapport 2003:3: Arbetsmiljöverket

Hutter, Bridget (1988) *The Reasonable Arm of the Law? The Law Enforcement Procedures of Environmental Health Offices.* Oxford: Oxford University Press

Hutter, Bridget (1997) *Compliance: Regulation and Environment.* Oxford: Clarendon Press

Johannesson, M med flera (1999) "Risk Management – the Swedish way(s), *Journal of Environmental Management* 57:267-281

- Johansson, Vicki (2006) *Tillsyn och effektivitet*. Umeå: Borea bokförlag.
- Light, P.C. (2000) 'Federal Inspectors General and the Paths to Accountability' I: Cooper, T. (red) *Handbook of Administrative Ethics*. Marcel Dekker Inc.
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation
- Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur
- May, Peter och Winter, Sören (1999) "Regulatory Enforcement and Compliance: Examining Danish Agro-Environmental Policy" *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.18 (4), s 625-651
- May, Peter och Winter, Sören (2000) "Reconsidering Styles of Regulatory Enforcement: Patterns in Danish Agro-Environmental Inspections" *Law & Policy*, Vol. 22 (2), s 143-173
- May, Peter och Wood, Robert (2003) "At the Regulatory Front Lines: Inspectors Enforcement Styles and Regulatory Compliance" *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13 (2), s 117-139
- May, Peter J och Søren C. Winter (2007) Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation *Journal of Public Administration. Research and Theory* Vol. 19:453-476
- Molander, Per och Kerstin Stigmark (2005) *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet – målkonflikter i den offentliga sektorn* Riksbankens Jubileumsfond
- MSB Opubl. PM 2010
- MSB Vägledning 2010 *I skälig omfattning – ett urval av tillsynsärenden om brandskydd* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- MSB Årsuppföljning 2009 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Norell, P O (2007) The Rise of the New Administration - The Transformation of a City's Central Administration Publicerad i: *XV! Nordic Local Government Research Conference, Göteborg, Sverige*
- Page, Edward C. (2003) The Civil Servant as Legislator: Law Making in British Administration Vol. 81(4): 651-679
- Peters, Guy (1981) The Problem of Bureaucratic Government, *The Journal of Politics* 43: 56-82

Prop. 2002/03: 119 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*

Putnam, Robert D. (1973) The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A preliminary Report, *British Journal of Political Science* 3:257-290

RiR 2007:14 *Riksrevisionens årliga rapport 2007*

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

Skr 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*. Försvarsdepartementet

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

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

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisaton med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén

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

Spence David B. (1997) Agency Policy Making and Political Control: Modelling Away the Delegation Problem, *Journal of Public Administration Research*, 7:199-219.

SRVFS 2004:3 Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete

Strandberg, Urban (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994* Hedemora: Gidlunds Förlag

Svara J.H.(2001) The Myth of Dichotomy – Complementarity of Politicts and Administration in the Past and Future of Public Administrations, *Public Administration Review* 61: 176-183

Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning* Lund: Studentlitteratur

Winter, Sören (2002) "Explaining street-level bureaucratic behavior social and regulatory policies" *Journal of Policy Analysis and Management* 20(4):675-698

Winter, Sören och May, Peter (2001) "Motivation for Compliance with Environmental Regulations" *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 20, No 4, s 675-698

www.tillsynsforum.se