

Emma Ek

Andreas Ivarsson

Förvaltningshögskolan

Göteborgs universitet

September 2010

**Tillsynskompetens inom området skydd mot olyckor  
på länsstyrelsenivå**

## **Sammanfattning**

Föreliggande rapport har skrivits på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Syftet är att definiera vad som är önskvärd tillsynskompetens för länsstyrelsernas arbete med tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO). Enligt uppdragsbeskrivningen ska resultatet av studien användas i det fortsatta arbetet med regeringsuppdraget för att utveckla en modell för samverkan mellan länsstyrelserna.

Kompetensbegreppet är komplext och kan betyda flera olika saker. Vår utgångspunkt är att tillsynshandläggare, 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 definition av önskvärd kompetens tar därför avstamp i de krav som ställs på alla tjänstemän i den offentliga förvaltningen. Utgångspunkten är att en tillsynshandläggare ska ha en förmåga att utföra de uppgifter som följer av sådana krav genom att tillämpa relevant kunskaper och färdigheter.

I rapportens första 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 andra 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 tillsynshandläggarens uppdrag och roll i den offentliga förvaltningen. I rapportens tredje del identifierar vi mer specifikt de uppgifter som åligger

länsstyrelserna när det gäller tillsyn inom LSO-området. Vidare beskriver vi också vad arbetet innebär konkret med grund i ett antal intervjuer med tillsynshandläggare på länsstyrelserna. Utifrån det identifierar vi hur kraven på kompetens tar sig uttryck i länsstyrelsens tillsyn inom området skydd mot olyckor.

I rapportens fjärde del diskuterar vi mer utförligt vad som är önskvärd tillsynskompetens inom LSO-området på länsstyrelserna. Det resulterar i att vi identifierar följande kompetensområden som utgör en önskvärd tillsynskompetens:

- Räddningstjänst/säkerhetsarbete samt administration: kunskaper om räddningstjänstens verksamhet och hur räddningstjänsten är organiserad lokalt samt administrativa kunskaper för att strukturera tillsynsverksamheten som exempelvis att upprätta en tillsynsplan, skapa rutiner, med mera.
- Förhållningssätt till brukargrupper/medborgare: kunskaper och medvetenhet om olika tillsynsstilar och dess konsekvenser för följsamhet hos tillsynsobjekten samt kunskap om potentiella brukargrupperns behov av skydd mot olyckor utifrån gruppernas levnadsmönster.
- Organisation och ledning: kunskaper om organisatoriska processer och styrning i politiskt styrda organisationer generellt liksom specifik kunskap om länsstyrelseorganisationen och ledningens prioriteringar.
- Juridik: juridiska kunskaper för att precisera och tolka lagstiftning som reglerar tillsynshandläggarens uppdrag samt juridiska kunskaper för att precisera och tolka lagstiftning som tillsynsobjekten ska följa.

Vår slutsats är att en tillsynshandläggare bör ha tillräckligt med kunskaper inom varje enskilt kompetensområde, men också kunna väga av de handlingsrekommendationer som respektive kompetensområde för med sig i en konkret situation.

## **1. Fyra kompetensområden för att hantera tjänstemannarollen**

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 att skyddet ska öka. 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 nämnts 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. Denna mycket generella och övergripande definition av kompetens ska nu preciseras utifrån aktuell tillsynsforskning.

## **2. 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 har två överordnade värden - rättssäkerhet och effektivitet. Medan effektivitet är inriktat på tillsynens resultat, det vill säga dess förmåga att skapa följsamhet mot lagstiftningen är rättssäkerheten kopplad till processen genom kraven på opartiskhet och allas likhet inför lagen (Johansson 2006). Detta är särskilt viktigt eftersom tillsyn formellt sett är myndighetsövning (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, tillsynsvägledning och rådgivning. Med *tillsyn* menar vi de granskningar en tillsynsmyndighet (i detta fall länsstyrelsen) gör av en verksamhet (i detta fall kommunen) som följs av någon form av protokoll eller beslut. Tillsyn kan ske genom tillsynsbesök eller genom olika typer av ”skrivbordstillsyn”<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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.

Formerna för denna kontroll kan emellertid vara mer eller mindre strikta. Med *rådgivning* menar vi de informella stödåtgärder som länsstyrelsen kan använda för att hjälpa kommunen i sitt LSO arbete. Rådgivning kan ske genom utbildningsinsatser eller annan organiserad erfarenhetsöverföring men kan också ske i form av situationsspecifika råd kring ett särskilt ärende. Både tillsyn och rådgivning har målet att utveckla och förbättra det arbete kommunen ansvarar för inom området skydd mot olyckor. *Tillsynsvägledning* däremot är avgränsat till det stöd tillsynsmyndigheten (länsstyrelsen) ger en annan tillsynsmyndighet (kommunen) för att hjälpa dem i sin tillsynsroll. I detta fall handlar det om länsstyrelsens stöd till kommunen i syfte att utveckla kommunen i sin tillsynsroll gentemot enskilda verksamheter. Konkret skiljer sig målet med tillsynsvägledning från tillsyn och rådgivning. Länsstyrelsens tillsyn och rådgivning är inriktat på att förbättra de ansvarsområden som kommunen har enligt LSO. Målet med länsstyrelsens tillsynsvägledning är att förbättra de ansvarsområden som enligt LSO ligger på enskilda verksamheter genom att stärka kommunens tillsyn över dem.

Eftersom vårt uppdrag handlar om tillsyn, betonas i rapporten tillsynsuppdraget framför rådgivning och tillsynsvägledning. Det är dock inte tal om någon fullständig avgränsning. Dels integreras uppdragen ofta i praktiken, i synnerhet då det är en och samma person som har samtliga uppdrag så som är fallet inom länsstyrelsernas tillsyn enligt LSO. Dels präglas de relationer man har som tillsynshandläggare också av de övriga uppdragen. 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) tillsynshandläggarnas relation till lagstiftningen 2) tillsynshandläggarnas relation till överordnade 3) tillsynshandläggarnas relation till brukare och medborgare 4) tillsynshandläggarnas relation till professionell kunskap.

### **Tillsynshandläggares relation till lagstiftningen**

Tillsynshandläggare 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 tillsynshandläggare på såväl central som regional och lokal nivå ska följa allmän förvaltningslagstiftning (t.ex. förvaltningslagen och sekretesslagen). Den kompetens tillsynshandläggare bör ha är i detta avseende densamma som alla tjänstemän i den offentliga förvaltningen bör ha.

Men tillsynshandläggare 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 tillsynshandläggarnas uppgifter från andra offentliga tjänstemäns.

Tillsynshandläggarna 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 tillsynshandläggaren genomför tillsyn använder hon eller han således lagstiftningen som en måttstock för bedömning. Det är lagstiftningens krav som ska vara vägledande för den bedömning tillsynshandläggaren gör och de beslut denne fattar (SOU 2002:14). Kunskap om lagstiftningens krav på det område tillsynshandläggaren arbetar är därmed en viktig del av den kompetens denne bör ha. Men ofta räcker det inte för tillsynshandläggaren 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 tillsynshandläggare att göra tolkningar och egna bedömningar. I tillsynshandläggarnas 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 stort handlingsutrymme 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 tillsynshandläggarnas handlingsutrymme. Utformningen på de föreskrifter som tillsynen har att utgå ifrån påverkar därmed tillsynshandläggarnas arbetsvillkor (Johansson 2006).

Cedstrand m.fl. (2006) har studerat hur det handlingsutrymme föreskrifterna lämnar hanteras av enskilda tillsynshandläggare<sup>2</sup>. I studien konstateras att tillsynshandläggarna 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 frånga lagstiftningen. Studien visar också att olika tillsynshandläggare uppfattar handlingsutrymme 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 handlingsutrymme indirekt kan påverka prioriteringarna eftersom tillsynshandläggare 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 tillsynshandläggarnas 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 tillsynshandläggarna att hantera.

---

<sup>2</sup> De studerade tillsynshandläggarna är miljöskyddshandläggare på länsstyrelsen

## Tillsynshandläggares relation till överordnade

Tillsynshandläggarnas 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 tillsynshandläggare, 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 tillsynshandläggarnas arbetsvillkor är att deras resurser är begränsade samtidigt som arbetsuppgifterna i princip är oändliga. Detta gör att tillsynshandläggarna måste göra en rad prioriteringar. De måste prioritera tillsynsysteman 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 tillsynshandläggarna utifrån argument om rättvisa och risker samt vad som är möjligt givet de organisatoriska villkor de arbetar under (Johansson 2006).

De ständiga prioriteringar tillsynshandläggare 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 tillsynshandläggarna att föredra.

Sammanfattningsvis ger tillsynshandläggarnas 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 tillsynshandläggarna är av stor betydelse för att de resurser som avsätts för tillsyn ska användas på bästa möjliga sätt.

### **Tillsynshandläggares 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 tillsynshandläggarna 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 oanmält, 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 tillsynshandläggare 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 tillsynshandläggares 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 tillsynshandläggarnas 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 tillsynshandläggarnas sociala och retoriska förmåga av stor vikt för tillsynens effektivitet. Han understryker att utgången av en tillsyn i hög grad är beroende av det samspel som upprättas mellan tillsynshandläggaren 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 tillsynshandläggarna och tillsynsobjekten. Forskningen ger inget entydigt svar om vilken stil som är mest effektiv men betydelsen av tillsynshandläggarnas retoriska och sociala skicklighet understryks i flertalet studier. Detta är viktigt ur ett kompetensperspektiv. En ytterligare dimension av tillsynshandläggarnas kompetens är, utifrån resonemanget om stora och små tillsynsobjekt, förmågan att anpassa tillsynsstilen till kunskapsnivån hos tillsynsobjekten.

### **Tillsynshandläggares relation till professionell kunskap**

Den fjärde och sista relationen som ska tas upp är tillsynshandläggarnas relation till den professionella kunskap de har. Traditionellt har tillsynshandläggarnas professionella kunskap varit knuten till det specifika tillsynsområdet (SOU 2002:14). Tillsynshandläggare inom socialtjänsten har varit socionomer och tillsynshandläggare inom skolan har varit pedagoger för att nämna ett par exempel. Det innebär att tillsynshandläggare 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 tillsynshandläggarna 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 tillsynshandläggare 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 hämma 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](http://www.tillsynsforum.se)), kan också ses som ett steg mot en tydligare formulering av tillsynsprofessionen.

Sammanfattningsvis är tillsynshandläggarnas 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 tillsynshandläggarnas kompetens är förmåga att orientera sig i båda dessa kunskapsfält.

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

**Tabell 1: Sammanställning av tillsynshandläggares kompetens utifrån tidigare forskning**

I relation till lagstiftningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Kunskap om den lagstiftning som reglerar verksamheten (vara följsam)</li> <li>* Kunskap om hur relevant lagstiftning kan preciseras och användas i tillsynen (skapa följsamhet)</li> </ul>
I relation till överordnade	* Kompetens att prioritera mellan tillsynsobjekt, tillsynsystema, tillsynsmetod och följsamhetsstrategier med utgångspunkt i ledningens intentioner
I relation till brukare	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Social, retorisk och pedagogisk kompetens</li> <li>* Förmåga att anpassa tillsynsstil till kunskapsnivån hos tillsynsobjekten</li> </ul>
I relation till professionell kunskap	* Administrativ och verksamhetsspecifik kunskap som kan integreras och användas i tillsynssammanhang.

### **3. Länsstyrelsens 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 som exempelvis lagen om brandfarliga och explosiva varor. 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 länsstyrelsernas uppdrag inom tillsynsområdet. Därefter kommer vi att precisera detta något genom att klargöra och exemplifiera vad länsstyrelsernas uppgifter innebär i praktiken. Slutligen diskuterar vi länsstyrelsernas uppgifter inom tillsynsområdet i relation till det kompetensbegrepp som vi identifierade i de två föregående avsnitten.

#### **Länsstyrelsernas uppdrag inom tillsynsområdet**

Länsstyrelsernas uppdrag regleras i förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion där en utav länsstyrelsernas kärnuppgifter anges som skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Vidare anges att länsstyrelserna ska ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt dem. Ett sådant ansvar anges mer specifikt i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Tillsyn över efterlevnad av lagen, och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, utövas av en kommun inom kommunens område och av länsstyrelsen inom länet (5 kap. §1). Utöver tillsyn ska länsstyrelserna också genom rådgivning och information stödja kommunerna i deras verksamhet (1 kap. §5).

Länsstyrelserna styrs även årligen via de regleringsbrev som regeringen fastställer. Åtterrporteringskraven för 2010 anger att länsstyrelsernas i sin tillsynsverksamhet ska bedöma och främja kommunernas förmåga att leva upp till de nationella målen samt de verksamhetsmål och de särskilda skyldigheter som framgår av lagen om skydd mot olyckor. Tillsynen ska inriktas så att den kan samordnas med den uppföljning som ska

ske av kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem. Vidare ska länsstyrelserna redovisa en sammanfattande bedömning av kommunernas arbete enligt LSO (Regeringsbeslut Fi 2009/7547).

När det gäller den tillsyn som länsstyrelserna ska bedriva så är det viktigt att uppmärksamma att innehållet i lagen om skydd mot olyckor generellt har två olika delar. I en del anges preciserade skyldigheter för kommuner, statliga myndigheter samt enskilda, medan i den andra delen innehåller lagen mål för de verksamheter som bedrivs inom lagens ramar. Länsstyrelsernas tillsyn gentemot kommunerna handlar därför både om att utöva tillsyn av preciserade skyldigheter som anges i lagen, men också över kommunernas resultat i relation till de mål som fastställts i lagen.

När det gäller preciserade skyldigheter<sup>3</sup> ska länsstyrelserna utöva tillsyn med avseende på kommunens tillsyn över brandskyddet (2 kap. § 2). Ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar har en rad olika skyldigheter i detta avseende som kommunen ska utöva tillsyn över. Kommunens tillsyn bör vara behovsstyrd och ha en viss omfattning samt ta fasta på att brandskyddet finns i skälig omfattning. Kommunen ska också ge information och rådgivning till enskilda och följa upp brister hos den enskildes brandskydd. Vidare ska kommunen se till att personalen som utövar tillsyn har den kompetens som uppgiften kräver. Kommunen ska också ha identifierat de verksamheter som omfattas av skyldighet att lämna in en skriftlig redogörelse. Vidare ska länsstyrelsen ska utöva tillsyn över kommunens tillsyn över ägarens eller verksamhetsutövarens skyldigheter när farlig verksamhet bedrivs (2 kap. §4). Kommunen ska utöva tillsyn över att tillsynsobjektet i skälig omfattning bekostar beredskap och vidtar åtgärder för att förhindra allvarliga skador som verksamheten kan medföra.

Länsstyrelsen ska också bedriva tillsyn över kommunens rådgivning och information till enskilda när det gäller förebyggande verksamhet (3 kap. §2). Kommunen bör ha en strategi eller planering för rådgivning och information som grundar sig på en

---

<sup>3</sup> Redogörelsen bygger i stora delar på ”Metodstöd 1 – Tillsyn över kommunernas preciserade skyldigheter”, MSB Dnr 2009-1234

behovsanalys. Planeringen kan återfinnas i kommunens handlingsprogram för det förebyggande arbetet. Länsstyrelsens tillsyn omfattar också kommunens resurser och genomförande när det gäller kommunens ansvar för rengöring och brandskyddskontroll (3 kap. §4), liksom tillsyn över hur kommunen verkar för skydd mot andra olyckor än bränder (3 kap §1). Länsstyrelsens uppgift innebär i det senare fallet att kontrollera om kommunen främjar en samsyn eller tar initiativ till samordning. Tillsynsuppdraget omfattar också om kommunerna genomför olycksundersökningar i skälig omfattning (3 kap. §10). Slutligen omfattar länsstyrelsens tillsyn ett antal preciserade skyldigheter för kommunen när det gäller räddningstjänst. Det gäller bland annat att informera allmänheten om vilken förmåga som finns att genomföra räddningsinsatser och att ha en insatsplanering, rutiner för avslutande av räddningsinsats, rutiner för beslut om tjänsteplikt och ingrepp i annans rätt samt att kommunen har ordnat med alarmering.

Utöver att bedriva tillsyn över lagens preciserade skyldigheter ingår också att bedriva tillsyn över kommunernas resultat. Det övergripande målet med verksamheten inom lagens ramar är 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 §1). Vidare handlar tillsynsuppdraget också om kommunernas förmåga att genomföra räddningsinsats och att utöva tillsyn över kommunernas handlingsprogram.

Länsstyrelsernas uppdrag preciseras ytterligare genom att MSB i sin tur gjort en tolkning av vad länsstyrelsernas tillsynsverksamhet bör omfatta för att leva upp till bestämmelserna i LSO (MSB Dnr 2010-83). Enligt de kriterier som MSB tagit fram för att bedöma vad länsstyrelserna borde klara av i sin tillsynsroll gentemot kommunerna bör följande vara uppfyllda:

1. Länsstyrelsen har en fastställd tillsynsplan
2. Länsstyrelsen genomför minst 2 tillsynsbesök per räddningstjänstkommun och mandatperiod, där det ena fokuserar resultaten och det andra de preciserade skyldigheterna.

3. Återkoppling sker av den årsuppföljning som görs över kommunernas verksamhet varje år.
4. Länsstyrelsen bedömer och dokumenterar hur kommunernas egenkontroll av verksamheten enligt LSO fungerar.
5. Länsstyrelsen har förmåga att följa upp kommunernas agerande vid större räddningstjänstinsatser eller när länsstyrelsen själva anser det nödvändigt.
6. Länsstyrelsen vägleder och rådger enligt 1 kap. § 5 LSO.
7. Länsstyrelsen sammanställer en bedömning av kommunernas lagefterlevnad i slutet av varje mandatperiod.

Sammantaget ger detta en bild av hur länsstyrelsens uppdrag ser ut när det gäller tillsynsverksamheten. Detta kan i sin tur preciseras något genom att klargöra vad detta uppdrag innebär i praktiken på länsstyrelserna.

### **Tillsynens praktik på länsstyrelsenivå**

Under 2009 uppgick länsstyrelsernas sammanlagda resurser för tillsynsverksamheten till sju årsarbetskrafter (vilket är cirka 1,5 årsarbetskrafter mer än under 2008). Det finns stora variationer mellan länsstyrelser. Enligt MSB:s årssammanställning av länsstyrelsernas tillsyn enligt LSO står tre länsstyrelser, Uppsala, Skåne och Västra Götaland, för nästan hälften av dessa resurser (MSB Dnr 2010-83). Över hälften av länsstyrelserna har avsatt 0,2 årsarbetskrafter eller mindre för arbetet med tillsyn enligt LSO. Resurserna som avsätts för stöd och rådgivning (1 kap. § 5 LSO) motsvarar drygt åtta årsarbetskrafter och i snitt 0,4 årsarbetskrafter per länsstyrelse. Således är denna verksamhet mer omfattande än tillsynen som sådan (MSB Dnr 2010-83).

Mängden tillsynsbesök uppgick 2009 till sammanlagt 53, fördelat mellan 15 av landets 21 länsstyrelser. De vanligaste aktiviteterna som utförs utöver tillsynsbesök är att granska årsuppföljningen av kommunernas verksamhet, stöd, granskning och yttrande angående kommunernas handlingsprogram, samråd vid förändringar, granskning av olycksundersökningar samt kommunens egenkontroll. Mer än hälften av alla länsstyrelser har också prioriterat någon form av inriktning på tillsynsverksamheten. De vanligaste var

under 2009 kommunernas handlingsprogram, brandskyddskontroll, egenkontroll, kommunens preciserade skyldigheter samt kommunens olycksundersökningar. Vidare hanterar länsstyrelsen också överklaganden över kommunernas beslut angående skäligt brandskydd för den enskilde (MSB Dnr 2010-83).

MSB är av uppfattningen att länsstyrelserna prioriterar tillsynen utifrån LSO alltför lågt. Antalet tillsynsbesök borde vara det dubbla jämfört med nu för att länsstyrelserna ska bedömas leva upp till de krav som ställs enligt LSO. Länsstyrelserna bör också begära in fler olycksundersökningar för att motivera kommunerna att genomföra fler sådana. MSB menar vidare att länsstyrelserna i alltför låg utsträckning fokuserar på kommunernas resultat i sin tillsynsverksamhet och de analyser som genomförts visar att länsstyrelserna framförallt bedriver tillsyn när det gäller preciserade skyldigheter. MSB:s uppfattning är att varje räddningstjänstkommun bör ha två tillsynsbesök per mandatperiod där åtminstone det ena bör fokusera resultaten utifrån de mål om skydd och säkerhet som anges i LSO och det andra på preciserade skyldigheter (MSB Dnr 2010-83).

Denna översiktliga bild som MSB ger, liksom beskrivningar av problem, kan i sin tur kompletteras med en bild av hur tillsynshandläggarna på några länsstyrelser beskriver sitt arbete. Det följande avsnittet syftar till att översiktligt beskriva vad tillsynsverksamheten består utav när det gäller den verksamhet som bedrivs på länsstyrelsenivå. Det gör vi med grund i de intervjuer vi gjort med tillsynshandläggare på tre länsstyrelser. Vår beskrivning är inte komplett och beskriver inte varje enskild tillsynsverksamhet på de olika länsstyrelserna runt om i landet. Snarare ger det en översiktlig bild, som sedan kan ligga till grund för en diskussion kring vad som är en önskvärd tillsynskompetens mer konkret för den tillsyn som bedrivs på länsstyrelsenivå och inom LSO-området.

Till vår hjälp har vi också tagit en generell beskrivning av tillsynsverksamhetens olika uppgifter som återfinns i litteraturen. Johansson (2006 s. 89) menar att gemensamt för alla tillsynshandläggare, liksom alla personer som arbetar i offentlig förvaltning, är att det ingår i deras arbetsuppgifter att delta i möten där verksamheten stäms av och planeras. En central uppgift är därmed planering av tillsynsverksamheten. Här kommer vi att utgå från

en bred tolkning av planering, som både innefattar att *övergripande planera tillsynsverksamheten* på länsstyrelsen, men också mer *specifikt att planera tillsynsbesöken*.

Utöver att planera verksamheten *genomförs också själva tillsynen*. Tillsyn kan ta sig olika former där tillsynsbesök och skrivbordstillsyn utgör två huvudkategorier. I det följande diskuterar vi framförallt genomförandet av tillsynsbesök. Johansson (2006 s. 144) beskriver genomförandet av tillsynsbesök i tre faser. Den första fasen beskrivs som kontaktfasen där tillsynshandläggaren initierar ett besök genom att ta kontakt med tillsynsobjektet. I den andra fasen genomförs själva besöket och den tredje fasen utgörs av eventuella efterföljande kontakter med tillsynsobjektet.

### **Planering av tillsynsverksamheten**

I de intervjuer som gjorts framgår att en del av tillsynshandläggarens arbetsuppgifter på länsstyrelserna innebär att övergripande planera verksamheten. Det handlar om att driva LSO-arbetet i relation till överordnade nivåer inom myndigheten och i förhållande till andra frågor som länsstyrelsen arbetar med. Det handlar också om att planera och prioritera verksamheten utifrån tillgängliga resurser. Med det avses att identifiera vilka resurser som finns tillgängliga, vilken kompetens som finns samt avgöra vad som är möjligt att göra inom tillsynsverksamheten med grund i de resurser som finns tillgängliga. Tillsynshandläggaren gör en rad olika val kring vilka frågor eller områden som måste prioriteras ned, baserat på vad som är möjligt att göra ur resurssynpunkt. Prioriteringarna styrs också av en analys av data och statistik för att få fram områden som anses särskilt viktiga. Planering av tillsynsverksamheten innebär också att fördela resurserna mellan tillsyn av kommunens preciserade skyldigheter och kommunens resultat, mellan tillsynsbesök och andra typer av tillsyn samt mellan olika tillsynsobjekt.

Den övergripande planeringen kan också handla om att prioritera mellan tillsyn, tillsynsvägledning och rådgivning. Med grund i tillgängliga resurser och behoven hos tillsynsobjekten kan tyngdpunkten läggas på någon av dessa styrmedel under en period. Denna prioritering styrs också av föreställningar om vilka konsekvenser de olika



styrmedlen får på tillsynsobjekten, det vill säga vad som är effektivt. I den övergripande planeringen kan det också ingå att skapa dokumenterade rutiner för tillsynen för att skapa kontinuitet i länsstyrelsens tillsynsarbete. Det kan göras på flera olika sätt där tillsynshandläggaren kan utgå från MSB:s riktlinjer, länsstyrelsens invanda och traditionella arbetssätt, men också utifrån tillsynshandläggarens egna idéer.

Tillsynshandläggaren är vanligtvis ensam i sin roll på respektive länsstyrelse. I planeringen av tillsynsverksamheten kan tillsynshandläggaren etablera samverkan med andra länsstyrelser och dra nytta av varandras planering av tillsynsverksamheterna. Samverkan kan också ha som uttalat mål att i konkreta tillsynsärenden komplettera varandras kompetenser.

I planeringen av tillsynsverksamheten är utformningen av standarder för bedömning ett viktigt inslag. Tillsynshandläggarna behöver konkretisera begrepp och kravnivåer för att i det praktiska tillsynsarbetet kunna bedöma vad som är t.ex. likvärdig skydd, effektiv räddningstjänst och godtagbar tid. I detta arbete måste tillsynshandläggaren identifiera vad som generellt ska vägleda tillsynen som exempelvis lagstiftningen och normering från MSB, medborgarnas intressen, målformuleringar och ledningens direktiv. Utvecklingsmöjligheter i tillsynsverksamheten kan också identifieras. Behov av normering från MSB kan påtalas, liksom behov av förändrad reglering eller organisering av tillsynssystemet. Det kan också vara att etablera nya aspekter för tillsynsverksamheten som sedan kan utvecklas och ligga till grund för tillsynen gentemot kommunerna. Ett exempel är att lyfta frågan om ett jämställdhetsperspektiv i det kommunala säkerhetsarbetet och räddningsverksamheten.

En del av planeringen av tillsynsverksamheten kan sammanställas i en tillsynsplan. Det ingår som en del i vad MSB bedömer att länsstyrelserna borde klara av i sin tillsynsroll enligt LSO.

### **Planera tillsynsbesök**

Att planera tillsynsbesök handlar i hög grad om att vidta ett förberedelsearbete som innefattar olika typer av informationsbehandling. Material ska begäras in från kommunerna eller från olika databaser med statistiska uppgifter. Statistiken analyseras och används som mått på lagstiftningens krav. Eftersom lagstiftningens kravnivå är relativ – skyddet ska vara lika i hela landet – innebär det också att jämförelser mellan olika kommuner måste göras. Dessutom ska materialet sammanställas på ett pedagogiskt sätt eftersom det ska förmedlas till kommunföreträdarna under tillsynsbesöket.

Att planera tillsynsbesök kan också handla om att förstå och värdera den organisation som tillsynsobjekten utgör. Det är viktigt för att anpassa tillsynen till tillsynsobjektens förutsättningar och för att nå så stort genomslag som möjligt. Det innebär kunskap om tillsynsobjekten t ex vilken kunskapsnivå de har, om de är villiga att lära sig av tillsynen och om det finns en lärande kultur i organisationen. Det handlar också om att förstå beslutsprocesserna inom en kommun och vem som har ansvar för vad i den kommunala verksamheten. Kunskap om hur olika verktyg i den kommunala verksamheten fungerar är också väsentlig, exempelvis riskbildens funktion i den kommunala organisationen. Ett sätt att planera för så stort genomslag som möjligt är att som tillsynshandläggare identifiera olika möjligheter till samverkan inom kommunen, oavsett om kommunen själva ser dessa eller ej.

Att planera ett tillsynsbesök innebär att praktiskt tillämpa de preciseringar av lagstiftningens kravnivåer som finns eller utarbetats. Det innebär att ta ställning till vad ”ett likvärdigt skydd” faktiskt innebär. Tillsynshandläggarna gör också en bedömning av vad som är relevant att ta upp utifrån kunskap om vad de på kommunal nivå har en möjlighet att påverka. Slutligen handlar planering av tillsyn om att identifiera egna behov vid tillsynsbesöket. Ett exempel är att identifiera vilka från länsstyrelsen som ska delta, bland annat för att se till att ha kompetenser på plats som kan komplettera varandra vid besöket.

### **Genomföra tillsyn (kontakt, besök, efterarbete)**

Att genomföra tillsyn innefattar att styra besökens form och struktur. Det kan exemplifieras med att tillsynshandläggaren väljer ut vilka som ska delta vid besöket, eller att uppmana tillsynsobjektet att själva välja ut vilka som bör delta utöver några obligatoriska deltagare. Mötet ska styras och disponeras på ett förtroendeingivande sätt. Dessutom ska underlag (statistik och annat material) presenteras på ett pedagogiskt sätt så att viktiga poänger framgår.

Att genomföra ett tillsynsbesök innebär också att välja eller upprätthålla ett visst förhållningssätt eller stil. Tillsynshandläggarna på LSO området baserar sitt förhållningssätt på lagstiftningens intentioner där det kommunala självbestämmandet betonas. Tillsynshandläggarna försöker få till stånd förändring genom att övertyga och motivera kommunens representanter. De pratar, diskuterar, tolkar och försöker förstå de tolkningar kommunföreträdarna gör av den bild som det presenterade materialet ger. Förhållningssättet är ett viktigt led i att skapa förtroende.

Ett tillsynsbesök innebär att tillsynshandläggaren måste bedöma nivån på skyddet mot olyckor och relatera denna nivå till lagstiftningens krav. I bedömningen kan det också ingå att ta hänsyn till kommunens utveckling över tid. Bedömningen resulterar i tillsynsprotokoll. I protokollet har tillsynshandläggaren möjlighet att lyfta fram vissa krav relativt andra krav som kan anses särskilt viktiga och prioriterade. Bedömningen förmedlas också genom muntlig feedback till kommunen på plats.

### **Tillsyn enligt LSO ur ett kompetensperspektiv**

Vad innebär länsstyrelsens formella uppdrag och det praktiska tillsynsarbetet på länsstyrelsenivå ur ett kompetensperspektiv? I detta avsnitt ska vi runda av den empiriska genomgången genom att lyfta fram hur kraven på kompetens tar sig uttryck i tillsynen inom området skydd mot olyckor. De kompetenser som lyfts fram är ett resultat av vad som framkommer i intervjuer och styrdokument. Det är en kompetensbeskrivning baserat på det tillsynshandläggarna inom området skydd mot olyckor formellt bör göra och vad de i praktiken gör.

Sammantaget omfattar tillsynshandläggarens arbetsuppgifter att planera och genomföra tillsynsbesök och att övergripande strukturera och planera länsstyrelsens tillsyn enligt LSO. I alla dessa moment väger tillsynshandläggaren av vad lagstiftningen kräver, överordnades eventuella riktlinjer, behov hos tillsynsobjekten och sin professionella kunskap. Deras arbetsvillkor gör att de har ett stort handlingsutrymme i att göra dessa avvägningar (jfr Bengtsson 2004; Johansson 2006). Särskilt de målstyrande delarna av lagstiftningen kräver konkretisering av begrepp och kravnivåer så att de blir tillämpbara i det vardagliga arbetet. Handlingsutrymmet omfattar också en rad prioriteringar i planering och genomförande av tillsynen.

*I den övergripande planeringen av tillsynsverksamheten* krävs det kunskap om lagstiftningens krav och kompetens att precisera kravnivåerna. När tillsynshandläggaren lägger upp en planering för tillsynsverksamheten måste han eller hon ta hänsyn till tillgängliga resurser och behoven hos tillsynsobjekten. Vad som ska prioriteras och inte bestäms utifrån kraven på en effektiv tillsyn. De insatser som bedöms ge störst genomslag betonas. I planeringen måste tillsynshandläggaren också väga och värdera tillsyn mot rådgivande insatser (t ex utbildning och best practice) ur ett effektivitetsperspektiv. I denna bedömning är tillsynshandläggarens kunskap om den kommunala räddningstjänstens verksamhetsområde och organisation central. Bedömningen styrs också av de prioriteringar överordnade och MSB signalerar.

Eftersom tillsynshandläggarna ofta är ensamma i sin roll på respektive länsstyrelse är samverkan ett medel att hantera handlingsutrymmet i den övergripande planeringen av tillsynsverksamheten. Den formaliserade samverkan som MSB erbjuder via vår- och höstkonferenser kan bidra till erfarenhetsöverföring mellan länsstyrelser och möjligheter till utveckling av tillsynsverksamheten.

*I planeringen av tillsynsbesöken* väljer tillsynshandläggaren mått genom att begära in uppgifter eller använda befintlig statistik med stöd i de riktlinjer MSB utarbetat. Nivån på skyddet mot olyckor hos tillsynsobjekten preciseras genom jämförelser över tid och med andra kommuner. I detta arbete krävs det kompetens att ta fram, värdera och laborera

med olika mått för att få en så bred bild som möjligt av kommunernas skydd mot olyckor. Tillsynshandläggaren tar också hänsyn till hur de pedagogiskt ska förmedla den bild statistiken ger till kommunföreträdarna för att motivera dem att göra förändringar. Här är frågor om förtroende viktiga. Att vara två personer under tillsynsbesöken kan vara ett sätt att bredda kompetensen och på så vis stärka förtroendet.

*I genomförandet av tillsyn* interagerar tillsynshandläggarna med de kommunala företrädarna. En effektiv tillsyn förutsätter att tillsynshandläggarna har social och retorisk kompetens som gör det möjligt för dem att övertyga och motivera de kommunala företrädarna att genomföra förändringar. Det handlar också om en pedagogisk kompetens t ex att hålla nere antalet kritikområden och rekommendationer för att ge större tyngd åt de områden tillsynshandläggaren anser är särskilt viktiga att kommunen tar fasta på och utvecklar. Detta gäller både i muntlig feedback och i skriftliga protokoll. Tillsynshandläggaren balanserar olika kritikområden mot en bedömning av vilka faktiska möjligheter till genomslag som finns i de kommunala verksamheterna. I dessa bedömningar drar de nytta av kunskap om den kommunala räddningstjänstens ansvar, organisation, beslutsvägar, kultur och prioriteringar. I genomförandet av tillsyn ska tillsynshandläggaren fatta beslut. Det förutsätter kompetens att på ett rättssäkert sätt bedöma verksamheten och tydligt förmedla resultat och bedömningsgrunder. Även om tillsynshandläggarna på LSO området saknar formella sanktioner förutsätter deras roll som myndighetsutövare en kompetens att värdera när det är påkallat att använda stramare verktyg och känna till och vid behov använda den formella gång som finns.

## **4. Önskvärd tillsynskompetens inom området skydd mot olyckor**

Vad är då en önskvärd tillsynskompetens inom området skydd mot olyckor? Det är denna fråga vi ska ägna oss åt att besvara i detta avslutande avsnitt. Resultaten sammanfattas i en tabell som utgör vår definition av önskvärd tillsynskompetens inom området skydd mot olyckor.

### **Kompetensområde: Räddningstjänst/säkerhetsarbete och administration**

I den modell över tjänstemannakompetens som presenterades inledningsvis (Lundquist 1998) framgick att tjänstemän ska beakta den expertkunskap tjänstemännen behöver för att utföra sina arbetsuppgifter. Utifrån tillsynsforskning konkretiserades denna kunskap till att omfatta två kunskapsområden – verksamhetsspecifik kunskap och administrativ kunskap. För tillsynshandläggarna på LSO området innebär detta kompetens kring 1) räddningstjänstens verksamhet och om hur räddningstjänsten är organiserad lokalt, och 2) administrativ kompetens att planera och genomföra tillsynsproceduren på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Utifrån beskrivningen av länsstyrelsens tillsynsuppdrag och praktiska verksamhet inom området skydd mot olyckor kan vi konstatera att en grundläggande kompetens inom båda dessa kunskapsområden är nödvändig. Kunskap om räddningstjänstens verksamhet, organisation och kultur är en viktig del av tillsynshandläggarens kompetens att värdera tillsynsobjekten i såväl planering som genomförande av tillsyn, utifrån målet om en effektiv tillsyn. Det kan exempelvis handla om att i den konkreta tillsynssituationen lägga tyngdpunkt på sådant som bedöms vara förändringsbart. Ur effektivitetssynpunkt – att tillsynsresurserna läggs där de gör mest nytta – är detta av stor betydelse. Det är också viktigt ur förtroendesynpunkt att tillsynshandläggaren har grundläggande kunskap på detta område. I den konkreta tillsynssituationen betyder detta att en tillsynshandläggare som kommunföreträdarna inte uppfattar är kunnig inom räddningstjänstens verksamhetsområde, kan ha svårare att skapa förtroende och få genomslag för de förändringar han eller hon föreslår.

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, vilket var uppgifter som de intervjuade tillsynshandläggarna betonade. 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.

Att både ha en verksamhetsspecifik kompetens och en administrativ kompetens innebär höga krav. En viktig dimension i kompetensen kan därför, paradoxalt nog, vara att veta sina egna svagheter och säkerställa kompetensen till exempel genom att samverka med andra kollegor. Det kan också vara en viktig faktor att ta hänsyn till i organiseringen av LSO tillsynen på länsstyrelsenivå. På de länsstyrelser där resurserna inte är alltför små kan det finnas anledning att fördela resurserna på fler personer som kan komplettera varandra.

### **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 tillsynshandläggarnas relation till brukare/medborgare har vi behandlat brukare/medborgare som en sammanhållen grupp. För att förstå den kompetens vi menar att tillsynshandläggare inom området skydd mot olyckor behöver ha kan det

vara fruktbart att dela upp gruppen i å ena sidan brukarna av tillsynen (kommunen) och å andra sidan medborgarna (det vill säga brukarna av skyddet mot olyckor). Beskrivningen av länsstyrelsens tillsyn inom området skydd mot olyckor visar att tillsynshandläggaren behöver kompetens att hantera båda.

Kompetens att hantera brukarna av tillsynen, det vill säga kommunen, handlar i hög utsträckning om en social och pedagogisk förmåga. Det innebär att upprätta ett förhållningssätt gentemot kommunen och agera därefter. Inom området skydd mot olyckor är den ”mjuka” tillsynsstilen helt dominerande. Dialogen mellan kommunen och länsstyrelsen betonas och krav som tillsynen resulterar i är formulerade i termer av ”bör” och ”rekommenderar”. Tillsynen betraktas som ett lärande instrument snarare än ett kontrollerande. Ett uttryck för det är formerna för tillsynsbesöken. Utifrån den begränsade erfarenheten vi har skulle tillsynsbesöken kunna beskrivas som en kombination av å ena sidan ett besök för att genomföra tillsyn och å andra sidan ett besök för att pedagogiskt återrapportera en skrivbordstillsyn. Det lärande förhållningssättet ligger i linje med lagstiftningens intentioner och den tradition som finns inom området. Det finns därför starka skäl att fokusera på kompetensen att bedriva ”mjuk tillsyn”.

Vi menar samtidigt att det också kan finns skäl att beakta kompetensen för en bredare uppsättning strategier gentemot brukarna av tillsyn. Det kan, som en intervjuperson berättade om, handla om att kräva in redovisning av vidtagna åtgärder när man bedömer att det finns behov av det. Det kan också vara att strukturera tillsynsbesöken annorlunda. Vi menar *inte* att tillsynen inom området skydd mot olyckor borde präglas av en ”hård tillsynsstil”. Vår huvudpoäng är snarare att en bredare repertoar av strategier och metoder ger tillsynshandläggaren en möjlighet till lokal anpassning. Detta, menar vi, främjar både tillsynsobjektens förtroende för tillsynen och effektiviteten.

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 tillsynshandläggarna ständigt har medborgarperspektivet i bakhuvudet.

En svårighet som medför stora krav på tillsynshandläggarnas 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 tillsynshandläggarna 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 tillsynen så att den potentiella brukargruppen omfattas i sin helhet. De medborgerliga intressena ska således bevakas utifrån deras rätt till ett likvärdigt skydd mot olyckor inte utifrån medborgerliga intressen i allmänhet. Det betyder att bedömningen inte ska ta hänsyn till kommunens prioriteringar av andra kommunala verksamheter (som skola, äldreomsorg och barnomsorg). Tillsynsutredningen formulerar detta genom att säga att tillsynsmyndigheten ska vara ”resursblind” i sina bedömningar (SOU 2002:14). 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 tillsynshandläggarnas 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.

### **Kompetensområde: Organisation och ledning**

I den beskrivning av kompetens som presenterades inledningsvis i rapportens första avsnitt identifierades en viktig kompetens som att en tjänsteman ska förstå hur politiska organisationer fungerar och läsa av den politiska ledningens intentioner. I rapportens andra avsnitt identifierades denna kompetens mer specifikt utifrån tillsynslitteraturen.

Särskilt betonades en kompetens att göra prioriteringar av tillsynsobjekt, tillsystema, tillsynsmetod och följsamhetsstrategier med utgångspunkt i politiska intentioner. I detta arbete konstaterades att de som bedriver tillsyn ofta har ett omfattande handlingsutrymme att prioritera mellan politiska mål, lagar och resurser. I rapportens tredje avsnitt identifierades en viktig uppgift för tillsynshandläggarna inom LSO på länsstyrelserna som att övergripande planera tillsynsverksamheten. Särskilt betonades att tillsynshandläggarna måste prioritera verksamheten utifrån tillgängliga resurser. Med det avsågs att identifiera vilka resurser som är tillgängliga, vilken kompetens som finns samt att avgöra vad som är möjligt att göra inom tillsynsverksamheten utifrån tillgängliga resurser.

I detta sammanhang vill vi främst betona att tillsynshandläggaren prioriterar verksamheten utifrån de organisatoriska ramar som ges i form av resurser och övergripande direktiv från länsstyrelsens ledning utöver den lagstiftning och mål som gäller för området oavsett. De styrsignaler som ges från länsstyrelsens ledning kan vara mer eller mindre precisa, liksom mer eller mindre omfattande och ambitiösa, både informellt och i form av verksamhetsplaner, men resurstilldelningen för verksamheten torde vara en väsentlig styrsignal som sätter ramarna för tillsynsverksamhetens omfattning.<sup>4</sup> En omständighet som har betydelse och som också är relativt specifik för området är att tillsynshandläggarna på länsstyrelsen, som arbetar utifrån LSO, är ensamma i sin verksamhet. I regel är det endast en person som arbetar med att prioritera verksamheten och hantera ett handlingsutrymme, medan i många andra tillsynsverksamheter på myndigheter utgör tillsynshandläggarna flera personer.

Båda dessa förhållanden gör uppgiften för tillsynshandläggaren komplicerad, men innebär också att tillsynshandläggaren har ett handlingsutrymme. I detta handlingsutrymme måste tillsynshandläggaren ha en kompetens för att väga av och prioritera tillsynsobjekt, tillsystema, tillsynsmetoder och följsamhetsstrategier inte bara med utgångspunkt i exempelvis verksamhetsspecifik kunskap och lagstiftning utan just

---

<sup>4</sup> Vi har inte kartlagt eller beskrivit denna styrning utifrån ledningens perspektiv i denna rapport, men vi gör ett antagande om att tydlighet och ambitionsnivåer kan seolika ut på länsstyrelserna.

också med grund i de intentioner som ledningen på länsstyrelsen har. Vidare handlar denna kompetens också om att identifiera brister i den organisatoriska styrningen, liksom att ”profilera” tillsynsverksamheten utifrån LSO som en fråga inom länsstyrelsen relativt andra frågor och uppgifter som länsstyrelsen har.

Kompetensen handlar därmed primärt om att ha kunskaper om organisatoriska processer och styrning i *politiskt styrda organisationer* generellt liksom specifik kunskap om länsstyrelseorganisationen som också befinner sig i ett regionalt sammanhang. Det handlar också om att ha kunskaper om länsstyrelsens övergripande prioriteringar och inriktning som även går utanför LSO-området, som när det gäller hela verksamhetsområdet skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar samt även övrig verksamhet. Kunskaperna behövs för att den enskilde tillsynshandläggaren ska kunna utföra en uppgift som innebär att prioritera tillsynsverksamheten på ett sätt som ligger i linje med ledningens intentioner. Ett exempel kan vara att länsstyrelsen generellt utifrån regeringens ambitioner prioriterar jämställdhetsfrågor, folkhälsa eller miljöfrågor som ska genomsyra alla länsstyrelsens verksamhetsområden. Kompetensen ger därmed förutsättningar för att ledningens intentioner vägleder tillsynsverksamheten och får genomslag. Förutsatt att ledningen agerar och ger direktiv i linje med regeringens intentioner är tillsynshandläggarens kompetens en garant för att politikens och i synnerhet regeringens politiska ambitioner kan förverkligas.

### **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 länsstyrelseinstruktionen och lagen om skydd mot olyckor, men det finns samtidigt en rad olika andra lagar, förordningar och föreskrifter som reglerar verksamheten som

exempelvis sekretesslagstiftningen och inte minst förvaltningslagen. En tillsynshandläggare 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 tillsynshandläggare ska också skapa följsamhet mot lagstiftningen i de organisationer som de granskar. Detta är unikt för tillsynsmyndigheter och särskiljer tillsynshandläggarnas uppgifter från andra offentliga tjänstemäns uppgifter. Lagstiftningen som vägleder tillsynshandläggarna innehåller emellertid vanligen ett tolkningsutrymme vilket innebär att kompetensen för en tillsynshandläggare innefattar att ha juridiska kunskaper för att för att både identifiera relevant lagstiftning, men också att med grund i juridiska principer uttolka eller precisera lagstiftningen.

I rapportens tredje framgår det att den lagstiftning som tillsynshandläggaren ska ha kompetens att identifiera och uttolka är omfattande, bara när det gäller lagen om skydd mot olyckor. Här finns emellertid också stöd från exempelvis MSB, i form av direkt tillsynsvägledning och rådgivning, liksom i form av metodstöd för att uttolka lagstiftningens innebörd. Handlingsutrymmet som lagen ger vid handen är emellertid synnerligen omfattande eftersom att lagen anger mål för kommunernas verksamhet, vilka inte kan uttolkas och preciseras utan att komplettera den juridiska kunskapen med exempelvis verksamhetsspecifik kunskap och kompetens. Den juridiska kunskapen räcker inte fullt ut för att utveckla standards för ett likvärdigt skydd utan här måste statistiska analyser och jämförelser göras för att precisera lagens innebörd. Denna juridiska kompetens är relevant i såväl planering av tillsynsverksamheten, planering av tillsynsbesök som vid tillsynsbesöken.

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

**Tabell 2. En sammanställning av önskvärd tillsynskompetens**

Kompetensområden	Beskrivning
Kompetensområde: Räddningstjänst/säkerhetsarbete och administration	Kunskaper om räddningstjänstens verksamhet och hur räddningstjänsten är organiserad lokalt samt administrativa kunskaper för att strukturera tillsynsverksamheten som exempelvis att upprätta en tillsynsplan, skapa rutiner, med mera.
Kompetensområde: Brukare och medborgare	Kunskaper och medvetenhet om olika tillsynsstilar och dess konsekvenser för följsamhet hos tillsynsobjekten samt kunskap om potentiella brukargrupperns behov av skydd mot olyckor utifrån gruppernas levnadsmönster
Kompetensområde: Organisation och ledning	Kunskaper om organisatoriska processer och styrning i politiskt styrda organisationer generellt liksom specifik kunskap om länsstyrelseorganisationen och ledningens prioriteringar
Kompetensområde: Juridik	Juridiska kunskaper för att precisera och tolka lagstiftning som reglerar tillsynshandläggarens roll samt juridiska kunskaper för att precisera och tolka lagstiftning som tillsynsobjekten ska följa

Som tidigare konstaterats i rapportens första avsnitt ska en tjänsteman utöver att ha tillräckligt med kunskaper inom dessa enskilda kompetensområden också kunna väga av de handlingsrekommendationer som respektive kompetensområde för med sig i en konkret situation. I planeringen av tillsynsverksamheten kan omfattningen på tillsynsuppdraget utifrån lagstiftningen hamna i konflikt med ledningens prioriteringar. Lagstiftningens intentioner kan hamna i konflikt med vad som är mest effektivt utifrån kunskaper om räddningstjänstens verksamhet och hur räddningstjänsten är organiserad lokalt. Detta är exempel där potentiella konflikter kan uppstå, även om inte så alls måste vara fallet, men i de fall de uppstår så förutsätts en kompetens att identifiera flera olika krav samtidigt i den konkreta situationen, klargöra handlingsrekommendationer utifrån olika kompetensområden och väga av handlingsrekommendationerna mot varandra.

## Avslutning

Slutligen vill vi lyfta fram frågan om tillsynshandläggarnas kompetens i ljuset av kraven på en likvärdig tillsyn. En likvärdig tillsyn innebär att kommuner i hela landet kan förvänta sig likvärdiga krav och bedömningar. Detta ställer krav på samverkan mellan länsstyrelserna. Genomgången av den önskvärda tillsynskompetensen ovan kan vara ett

sätt att sortera ut vad samverkan kan handla om och vilket syfte den kan ha. Vi vill dock understryka att de metoder som används för att skapa en likvärdig tillsyn styr vilken typ av kompetens som är önskvärd. Eller tvärtom – den kompetens hos tillsynshandläggarna som man eftersträvar styr vilka metoder som är lämpliga för att skapa likvärdighet. Johansson (2006) lyfter fram två huvudsakliga grupper av metoder. En grupp metoder som används i syfte att likrikta tillsynen är av byråkratiserande karaktär. Det kan till exempel innebära tydligare bedömningskriterier, checklistor i genomförandet av tillsyn och gemensamma tillsynskampanjer. Den andra gruppen metoder är inriktade på att stärka gruppen tillsynshandläggare som profession, det vill säga skapa en tydligare gemensam kunskapsmässig grund som ska generera likvärdiga bedömningar. Johansson (2006) understryker att byråkratisering kan försvaras med rättssäkerhetsargument medan professionalisering stärker en situationsanpassad tillsyn. Genom att styra tillsynen kan man väga dessa värden mot varandra. En viktig faktor att ta hänsyn till i styrningen av tillsynen är hur lagstiftningen på området är utformad. Tillsynsutredningen uttrycker detta krav tydligt:

”Tillsynen måste därför anpassas till den offentliga regleringen (och avsikterna bakom denna) inom det tillsynspliktiga området. De kriterier som tillämpas vid bedömningen av ett tillsynsobjekt måste t.ex. vara konsistenta med den offentliga regleringens detaljeringsgrad” (SOU 2004:100, sidan 62-63).

När det gäller LSO är detaljeringsgraden olika i lagstiftningens skilda delar vilket gör frågan om styrningen mot en likvärdig tillsyn inom detta område än mer komplex. När det gäller samverkan är en slutsats att det håll man vill styra tillsynen åt också bör styra målen med och formerna för samverkan.

## 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*. Försvarsdepartementet, departementserien.

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

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

Norell, P O The Rise of the New Administration - The Transformation of a City's Central Administration 2007. 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*

Rossi, Peter H. m fl (2004) *Evaluation. A systematic Approach*. Thousand Oaks: CA Sage

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

Skr 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stäkt 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

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

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

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](http://www.tillsynsforum.se)