



Regeringsuppdrag

Strategi för hur kommunala tillsynsförträtares kompetens inom området skydd mot olyckor kan stärkas och utvecklas för att bidra till en likvärdig, effektiv och rättssäker tillsyn över hela landet

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	4
2. Slutsatser och förslag	6
2.1 Strategi för att stärka och utveckla tillsynsförrettarens kompetens	6
2.2 Behörighetskrav	6
2.3 MSB:s utbildning för tillsynsförrettare	7
2.4 Beräknade kostnader och förslag till finansiering	8
3. Genomförande av uppdraget	9
3.1 Bakgrund	9
3.2 Arbetsformer och projektorganisation	10
3.3 Begreppen likvärdig, effektiv och rättssäker tillsyn	11
4. Faktorer som påverkar hur tillsynen genomförs	14
5. Strategi för att stärka och utveckla tillsynen	16
5.1 Kunskap och kommunikation	16
5.1.1 Kunskapsökning av kommunens organisation.....	17
5.1.2 Kunskapsökning för tillsynsförrettare	17
5.1.3 Kunskapsökning för länsstyrelserna	17
5.1.4 Kunskapsökning för ägare och nyttjanderättshavare	18
5.1.5 Kommunikation	18
5.2 Samverkan	18
5.3 Vägledning och råd	19
5.3.1 Handböcker och allmänna råd	19
5.3.2 Forum.....	20
5.3.3 Utvecklad tillsynsvägledning.....	20
5.4 Regelverk	20
5.4.1 Förtydligande i förordningen	20
5.4.2 Underlätta tolkningen av 2 kap. 2 § LSO	21
5.4.3 Förankring av begreppen likvärdig, effektiv och rättssäker	22
5.4.4 Synliggöra sambandet med andra lagstiftningar	22
5.4.5 Utökad föreskriftsrätt åt MSB	22
5.5 Tekniska system.....	22
5.5.1 Administrativa system för analys och uppföljning.....	22
5.5.2 Utveckling av informationssystemet IDA	23
5.6 Utvärdering och studier/forskning.....	23
5.6.1 Fördjupade uppföljningar och utvärderingar	23
5.6.2 Studier.....	23
6. Kompetens.....	25
6.1 Önskvärda kvalifikationer på tillsynsförrettare.....	25
6.2 Kompetens- och kunskapsnivå hos tillsynsförrettare	27
7. Behörighetskrav	28

7.1 Allmänt om behörighetskrav	28
7.2 Argument som talar för ett införande av behörighetskrav	29
7.3 Argument som talar emot ett införande av behörighetskrav	30
7.4 Ställningstagande.....	31
8. MSB:s utbildningar för tillsynsför rättare.....	32
8.1 En jämförelse av de olika utbildningssystemen	32
8.2 Fortbildning/repetitionsutbildning	33
8.3 Utvärdering av MSB:s utbildningar.....	34
8.3.1 Allmänt	34
8.3.2 Program för tillsyn och olycksförebyggande verksamhet	35
8.4 Förslag till utveckling av utbildningar	35
Bilaga 1 Referenser	37
Bilaga 2 Förteckning över deltagande organisationer vid seminarier	38
Bilaga 3 Historik- tillsyn	39
Bilaga 4 Sammanställning av årsuppföljningar över kommunerna - 2004-2010.....	40
Bilaga 5 Allmänna råd som stöd för tillsyn enligt LSO.....	50
Bilaga 6 Historik- utbildningar.....	51
Bilaga 7 Kortfattat om eventuella behörighetskravs förhållande till tjänstedirektivet och yrkeskvalifikationsdirektivet.....	53

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

1. Sammanfattning

Regeringen gav 2010-04-14 MSB följande uppdrag:

Regeringen ger MSB i uppdrag att ta fram en strategi för hur kompetensen för kommunala tillsynsför rättare inom området skydd mot olyckor kan stärkas och utvecklas och därmed bidra till en likvärdig, effektiv och rättssäker tillsyn över hela landet. I uppdraget ingår att redovisa om den vidareutbildning som MSB erbjuder kommunala tillsynsför rättare behöver utvecklas samt att utreda om behörighetskrav för kommunala tillsynsför rättare kan bidra till en likvärdig och effektiv tillsyn. Vid denna prövning ska det beaktas hur behörighetskrav förhåller sig till EU:s direktiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, 30.9.2005, Celex 32005L0036) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, Celex 32006L0123)). Om resultatet blir att behörighetskrav bör förordas ska förslag på författningsändringar lämnas.

Eventuella ekonomiska konsekvenser av förslagen samt förslag till finansiering ska redovisas.

Uppdraget redovisas till Försvarsdepartementet senast 2011-04-01. Efter hemställan om förlängd tid har regeringen accepterat att uppdraget istället rapporteras senast 2011-06-01.

För att åstadkomma en bred förankring såväl internt inom MSB som med kommunerna och andra aktörer har regeringsuppdraget genomförts i projektform med styrgrupp, referensgrupp och projektgrupp.

Inom ramen för uppdraget har Förvaltningshögskolan på Göteborgs Universitet genomfört en studie av önskvärd tillsynskompetens. Studien har resulterat i att MSB har identifierat fyra kompetensområden. Dessa områden är kunskap om brandskydd, lokalkännedom och administration, förhållningssätt till brukare och medborgare, ledningens intentioner samt juridik.

Sammanfattningsvis anser MSB att det finns flera faktorer än tillsynsför rättarens kompetens som påverkar hur tillsynen utförs. För att bidra till att tillsynen genomförs på ett likvärdigt, effektivt och rättssäkert sätt över landet har vi därför valt att se på kompetensfrågorna ur ett organisationsperspektiv och inte ett individperspektiv. Den strategi som tagits fram innehåller åtgärdsförslag som påverkar flera aktörer så som kommuner, tillsynsför rättare, länsstyrelserna, MSB, andra centrala myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt ägare och nyttjanderättshavare. Strategin innehåller förslag inom områdena kunskap och kommunikation, samverkan, vägledning och råd, regelverk, tekniska system samt utvärdering, studier och forskning.

MSB har också inom ramen för uppdraget utrett frågan om att införa behörighetskrav för kommunala tillsynsför rättare. Slutsatsen är att de

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

argument som talar emot att ett sådant krav införs väger starkare än argumenten för ett införande. Detta konstaterande grundar sig bland annat på den studie över önskvärd kompetens som genomförts av Förvaltningshögskolan vid Göteborgs Universitet. Mot bakgrund av denna konstaterar MSB att de fyra kompetensområdena ovan inte kan besittas av varje individ utan bör finnas på organisationsnivå. Behörighetskrav enligt äldre lagstiftning, som dessutom hade en annan tillsynsordning, bidrog inte till att vissa arbetsuppgifter inom tillsynsområdet gav en mer effektiv eller rättssäker tillsynen än idag. MSB konstaterar även att lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) funnits under en begränsad tid. Den nu gällande tillsynsordningen bör enligt myndighetens uppfattning få verka en betydligt längre tid innan ett behörighetskrav för tillsynsför rättare prövas.

Vidare föreslås också att MSB:s utbildningar utvecklas när det gäller innehåll och former. Förslaget syftar till att erhålla en systematik i kompetensförsörjningen inom området skydd mot olyckor bestående av grund- och påbyggnadsutbildningar. Innehållet i utbildningarna bör utvecklas inom områden som bedömningar av om brandskyddet är i skälig omfattning, administrativ kunskap och juridik. Inom MSB pågår just nu också ett arbete med att ta fram en tillsynshandbok som bland annat kan fungera som underlag för dessa utbildningar.

För MSB medför strategin en relativt stor ambitionsökning kopplat till en delvis förändrad roll. Detta bedöms motsvara en ökad kostnad på ca 2,5 mnkr per år vilken inte ryms inom MSB:s nuvarande anslag utan bör finansieras på annat sätt.

Vidare bedömer MSB att de förslag som lämnas i strategin inte innebär en kostnadsökning för kommunerna. De kostnaderna som tillkommer för kommunerna bör kunna finansieras med ökat avgiftsuttag för tillsynsverksamheten samt genom de effektiviseringar i tillsynsarbetet som strategin leder till.

Länsstyrelserna kan få ökade kostnader för bland annat regional samordning inom området. Detta sker till viss del redan idag men behöver utvecklas varför MSB bedömt att tillkommande kostnader uppgår till ca 0,5 mnkr per år. MSB har därutöver i tidigare uppdrag (Fö2010/1961/SSK punkt 5) redovisat behov av ökade resurser för länsstyrelsernas tillsyn.

2. Slutsatser och förslag

2.1 Strategi för att stärka och utveckla tillsynsförrettarens kompetens

MSB har tagit fram en strategi som omfattar områdena kunskap och kommunikation, samverkan, vägledning och råd, regelverk, tekniska system samt utvärdering, studier och forskning.

Regeringsuppdraget omfattar att ta fram en strategi för att stärka och utveckla tillsynsförrettarens kompetens för att på så sätt bidra till att tillsynen blir likvärdig, effektiv och rättssäker.

För att tillsynen ska bli likvärdig, effektiv och rättssäker så anser MSB att det krävs fler åtgärder än att öka tillsynsförrettarens kompetens. MSB anser att det är viktigt att se helheten och sätta in tillsynsförrettarna i ett sammanhang där det även finns andra faktorer som påverkar på vilket sätt tillsynen genomförs. Mot bakgrund av MSB:s bedömning av vilken kompetens som är önskvärd, vilket bland annat omfattar de fyra kompetensområdena, har vi också valt att se strategin ur ett bredare perspektiv där det är kommunens samlade kompetens för att bedriva tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor som behöver öka.

MSB har valt att se strategin som en plan som visar vägen på lång sikt men som också redovisar aktiviteter i närtid som bidrar till att utveckla tillsynsförrettarens, organisationens samt ägare och nyttjanderättshavares kompetens. Detta behöver i sin tur ske inom kompetensområdena kunskap om brandskydd, lokalkännedom och administration, förhållningssätt till brukargrupper och medborgare, ledningens intentioner samt juridik. Några av delarna i strategin kan utvecklas genom stöd från MSB medan andra är beroende av utvecklad samverkan och kompetensutveckling inom och mellan kommunerna.

För att målet med strategin ska uppnås är det viktigt att genomförandet sker systematiskt och att alla berörda parter tar ansvar för att genomföra strategin och bidrar med sin kunskap och resurser.

Strategin omfattar förslag inom sex områden som är kunskap och kommunikation, samverkan, vägledning och råd, regelverk, tekniska system samt utvärdering, studier och forskning.

2.2 Behörighetskrav

MSB anser att behörighetskrav inte ska införas eftersom kompetensnivån bör säkerställas på organisationsnivå och inte på individnivå.

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

Mot bakgrund av den uppföljning som genomfördes i Ds 2009:47 Reformen skydd mot olyckor - en uppföljning med förslag till utveckling, gjordes bedömningen att det är en brist att kompetensen för dem som utövar tillsyn inte är reglerad inom räddningstjänstområdet. Därför såg man behov av att närmare ange vilka krav som ska ställas på den som utövar tillsyn för att bidra till en mera likvärdig, effektiv och rättssäker tillsyn. En del i regeringsuppdraget har därför varit att utreda om behörighetskrav för tillsynsförare ska införas.

Utredningen om behörighetskrav har genomförts genom att ta del av remissvaren i regeringens uppföljning samt genom att dialog kring frågan har förts med representanter för kommunal räddningstjänst, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), länsstyrelser, fackliga organisationer samt internt inom MSB.

MSB har kommit fram till att behörighetskrav inte i någon större utsträckning bidrar till att tillsynen blir mer likvärdig, effektiv och rättssäker. Vi anser att argumenten emot att införa behörighetskrav väger starkare än argumenten för att återinföra behörighetskrav. Behörighetskrav enligt äldre lagstiftning, som dessutom hade en annan tillsynsordning, bidrog inte till att vissa arbetsuppgifter inom tillsynsområdet gav en mer effektiv eller rättssäker tillsyn än idag. MSB konstaterar även att LSO funnits under en begränsad tid. Den nu gällande tillsynsordningen bör enligt MSB:s uppfattning få verka en betydligt längre tid innan ett behörighetskrav för tillsynsförare provas.

MSB konstaterar också efter den studie som utförts av Förvaltningshögskolan i Göteborg att tillsynsuppdraget är komplext och att den kunskap som krävs inte kan besittas av varje tillsynsförare som individ, utan att det är organisationen som helhet som behöver ha tillgång till den samlade kompetensen.

Om ett behörighetskrav införs kräver det anpassning till EU direktiv om yrkeskvalifikationer mm. MSB bedömer att kostnaden för denna anpassning inte står i rimlig proportion till den nytta som ett införande av behörighetskrav skulle medföra.

2.3 MSB:s utbildning för tillsynsförare

MSB:s utbildningar bör utvecklas när det gäller innehåll och former.

MSB har genomfört en utvärdering av utbildningssystemet som visar att studenterna i huvudsak är nöjda med de utbildningar som myndigheten ger. Andra erfarenheter från bland annat sammanställning av rättsfall och studien över önskvärd kompetens visar dock att det finns behov av att utveckla MSB:s utbildningar när det gäller innehåll och former. Förslaget syftar till att erhålla en systematik i kompetensförsörjningen inom området skydd mot olyckor

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

bestående av till exempel grund- och påbyggnadsutbildningar. Innehållet i utbildningarna bör utvecklas inom områden som bedömningar av om brandskyddet är i skäligen omfattning, administrativ kunskap och juridik.

2.4 Beräknade kostnader och förslag till finansiering

De förslag som lämnas i strategin innebär en kostnadsökning för MSB, länsstyrelserna, kommunerna och andra aktörer.

För MSB medför strategin en relativt stor ambitionsökning kopplat till en delvis förändrad roll. Tidigare har den tillsynsvägledning som myndigheten gett till kommunerna i huvudsak kanaliserats via länsstyrelserna. Konstaterats har dock vid flera tillfällen att länsstyrelserna har mycket små resurser för denna verksamhet vilka i första hand bör användas för tillsyn över kommunerna. Strategin innebär därför att MSB får en utvecklad och mer systematisk roll för att ge tillsynsvägledning direkt riktad till kommunerna. Detta bedöms motsvara en ökad kostnad på ca 2,5 mnkr per år. De behov av ökade anslag som redovisas ryms inte inom MSB:s nuvarande anslag utan bör finansieras på annat sätt.

För kommuner innebär förslagen att de får ökade kostnader för kompetens- och metodutveckling. Dessutom innehåller strategin aktiviteter som medför att kommunerna behöver utveckla sina administrativa system för uppföljning och analys av tillsynsverksamheten. I regeringens skrivelse 2009/10:79 en tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn bedömer regeringen att all tillsyn i normalfallet ska finansieras genom avgifter. Principen full kostnadstäckning bör då tillämpas. Om principen tillämpas inom det här området bedömer MSB att de tillkommande kostnaderna bör kunna finansieras med ökat avgiftsuttag för tillsynsverksamheten.

För länsstyrelserna innebär förslagen att de får ökat stöd från MSB i arbetet med tillsynsvägledning. Länsstyrelserna kan få ökade kostnader för regional samordning inom området. Detta sker till viss del redan idag men behöver utvecklas varför MSB bedömt att tillkommande kostnader uppgår till ca 0,5 mnkr per år. MSB har därutöver i tidigare uppdrag (Fö2010/1961/SSK punkt 5) redovisat behov av ökade resurser för länsstyrelsernas tillsyn.

3. Genomförande av uppdraget

3.1 Bakgrund

I Ds 2009:47 Reformen skydd mot olyckor - en uppföljning med förslag till utveckling, konstaterar utredningen att systemet med skriftliga redogörelser och tillsyn i stort sätt bedöms fungera tillfredställande och utvecklas i rätt riktning. Däremot konstateras att det finns stora skillnader i hur kommunerna planerar och genomför sin tillsyn. Bland annat framgår att frekvensen av tillsynsbesök skiljer sig åt mellan olika kommungrupperingar och enskilda kommuner. Det kan finnas skäl till varför det är så, men skillnaderna är anmärkningsvärt stora. De uppföljningar som MSB genomför bekräftar också denna bild där ett 20-tal kommuner endast genomför tillsynsbesök på några få av de objekt som omfattas av skyldigheten att lämna skriftlig redogörelse samtidigt som andra kommuner genomför tillsynsbesök på 50 – 70 % av dessa objekt.

Av Ds 2009:47 framgår det också att det finns stora skillnader mellan kommunerna när det gäller att använda styrmedlet föreläggande. Ungefär ettusen förelägganden meddelas varje år men årsuppföljningen visar att det är ett relativt litet antal kommuner som står för huvuddelen av dessa, se bilaga 4. Vilket i sin tur innebär att det är flera kommuner som inte har meddelat något föreläggande eller väldigt få sedan LSO infördes. Användningen av föreläggande påverkas förmodligen också av hur kommunerna dokumenterar genomförda tillsynsbesök. Idag tillämpas ett förfarande inom den kommunala räddningstjänsten som inte är juridiskt bindande, utan som mer kan ses som minnesanteckningar över tillsynsbesöket. Dessa så kallade ”mjukisprotokoll” uppfattas dock förmodligen många gånger av objektsägaren eller innehavaren just som ett föreläggande med tvingande åtgärder.

I Ds 2009:47 konstateras att ett mindre antal kommuner som en följd av att särskilda kompetenskrav saknas i LSO använder personal som saknar särskild centralt anordnad utbildning för tillsynsuppgifter inom området. Dessa har istället fått en intern utbildning för uppgifterna.

Genom införandet av LSO förändrades kommunernas arbete med tillsyn. Den nuvarande ordningen med tillsyn innebär att tillsynen över brandskyddet ska bli effektivare än vad den tidigare ordningen var. Tillsynen ska vara behovsstyrd vilket möjliggör för kommunerna att använda sina resurser på ett effektivt sätt. Det är därför viktigt att kommunen analyserar och planerar hur tillsynsverksamheten ska genomföras för att säkerställa att tillsynen verkligen blir behovsstyrd och att resurserna används på ett effektivt sätt.

I lagen infördes skyldigheter angående skriftliga redogörelser som ägare och i vissa fall nyttjanderättshavare ska lämna in till den kommunala tillsynsmyndigheten. Avsikten var att dessa skulle kunna användas som ett underlag för att avgöra om tillsyn ska genomföras eller inte. MSB:s uppföljningar har dock visat att räddningstjänsterna endast i begränsad

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

omfattning använder skriftliga redogörelser som ett av underlagen för att bedöma tillsynsbehovet.

I Ds 2009:47 nämns också att MSB bör se över allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse för brandskyddet i syfte att underlätta för fastighetsägare och nyttjanderättshavare och för att utveckla den skriftliga redogörelsen som planeringsunderlag för kommunerna.

Mot bakgrund av den uppföljning som genomfördes, gjordes bedömning i Ds 2009:47 att det är en brist att kompetensen för dem som utövar tillsyn inte är reglerad inom räddningstjänstområdet. Vidare ansågs att det fanns ett behov av att närmare ange vilka krav som ska ställas på den som utövar tillsyn. En reglering ansåg man skulle bidra till att tillsynen blir mera likvärdig över hela landet och bidrar också till att den blir effektivare och mera rättssäker samt ger bättre förutsättningar för tydlighet och enhetlighet.

Mot bakgrund av den redovisning som lämnades i Ds 2009:47 gav regeringen MSB i uppdrag att formulera en strategi för hur tillsynsförrettades kompetens kan utvecklas och stärkas för att bidra till att tillsynen blir likvärdig, effektiv och rättssäker.

3.2 Arbetsformer och projektorganisation

Regeringsuppdraget har genomförts i projektform med styrgrupp, referensgrupp och projektgrupp för att få en förankring både internt och externt. Eleonor Storm har varit projektledare för uppdraget.

Referensgruppen har bestått av representanter från räddningstjänsten Luleå, Mälardalens Brand- och Räddningsförbund, Räddningstjänsten Östra Blekinge, Räddningstjänsten Syd samt från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Arbetet har även bedrivits med stöd av konsulter.

Projektledningen har träffat styrgruppen för avstämningar under uppdragets genomförande där bland annat projektgruppens arbete löpande har presenterats.

Arbetet med uppdraget inleddes med att ta fram en beskrivning av hur tillsynen genomförs i landet idag. Ett underlag har också tagits fram som fördjupar den bilden med vilka faktorer som påverkar att tillsynen inte sker på ett likvärdigt, effektivt och rättssäkert sätt idag. Andreas Ivarsson och Emma Ek vid Förvaltningshögskolan Göteborgs universitet har också genom en studie beskrivit vad som är önskvärd kompetens för kommunala tillsynsförrettare inom tillsynsområdet lagen om skydd mot olyckor.

Projektgruppen har också genomfört telefonintervjuer med tillsynsförrettare i åtta kommuner. Slutligen har uppdraget kommunicerats vid två seminarier

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

med deltagande från länsstyrelser, kommunala räddningstjänster, Sveriges Kommuner och Landsting samt fackliga organisationer. Internt har också frågorna diskuterats med bred förankring.

3.3 Begreppen likvärdig, effektiv och rättssäker tillsyn

Den strategi som MSB tar fram ska enligt uppdraget bidra till en likvärdig, effektiv och rättssäker tillsyn över hela landet. Inom ramen för uppdraget har följande resonemang därför tagits fram kring dessa begrepp. I detta sammanhang kan konstateras att det inte finns någon entydig tolkning av begreppen likvärdig, effektiv och rättssäker eller någon tydlig beskrivning av vad dessa begrepp innebär för tillsynen enligt LSO. Nedanstående beskrivning utgår från vad som framgår av olika offentliga utredningar och studien som genomförts av Förvaltningsskolan vid Göteborgs Universitet.

I betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10) framförs att det med begreppet likvärdig avses att medborgarna i hela landet ska vara tillförsäkrade lika behandling inom det som ryms inom det offentliga åtagandet när det gäller skydd mot olyckor. Samtidigt måste det ske en anpassning till de lokala förutsättningarna för att tillgodose ett skydd. I betänkandet konstateras att det inte är en alltför lätt uppgift för staten att bevaka att kommunerna, i tillämpningen av för landet generella regler i form av nationella mål, tillgodoser kraven på likvärdiga förhållanden och en likvärdig utveckling i hela landet samtidigt som staten har att undvika att inkräkta på det kommunala självstyret.

Begreppet likvärdighet har också diskuterats i Ansvarskommitténs slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10). Enligt kommitténs mening bör likvärdigt vara ett centralt vägledande värde för offentlig verksamhet, för utformningen såväl av samhällsorganisationen som av den statliga styrningen. Beroende på sammanhanget handlar likvärdighet ibland om att utformningen av en offentlig tjänst ska vara lika för alla. I kommitténs betänkande konstateras dock att en sådan beskrivning inte alltid är gångbar. Krav på likvärdighet kan vara uppfyllda även om det finns praktiska skillnader mellan samma verksamhet på olika håll. Lokal anpassning och lokalt beslutsansvar kan medföra att verksamheter inte längre uppfattas som likvärdiga i en jämförelse. Kommittén ställer därför frågan om det är lämpligt med en nationell styrning med syfte att lägga fast miniminivåer för att begränsa den lokala variationen. I betänkandet svarar kommittén på sin egen fråga och konstaterar att en sådan styrning riskerar att skapa ett tak för den. Kommittén fann det inte möjligt att slå fast några generella principer för vilka variationer som är acceptabla utan menar att den förda diskussionen i betänkandet kan ligga till grund som vägledning för olika verksamhetsområden. Avslutningsvis fastslår kommittén att likvärdighet

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

bör ses i skenet av ständiga förbättringar snarare än utifrån momentana jämförelser av hur kvaliteten skiftar.

I regeringens skrivelse (Skr. 2009/10:79) En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn finns ett avsnitt om kommunernas roll i tillsynen. Där konstateras bland annat att närheten mellan å ena sidan kommunens förtroendevalda och tjänstemän och å andra sidan medborgare och tillsynspliktiga verksamheter gagnar en effektiv tillsyn. Vidare framförs att det är en fördel med de nära och positiva sambanden som finns mellan tillsynen och annan kommunal verksamhet. I skrivelsen konstateras också att den kommunala nivåns möjligheter att besluta om prioritering och utförande av tillsynen i sig är en viktig faktor för att uppnå en effektiv tillsynsverksamhet, sett till både den enskilda kommunen och tillsynsverksamheten i stort.

Definition av begreppet rättsäkerhet finns bland annat i nationalencyklopedin. Där framförs det att rättsäkerhet är en rättsordning som ger den enskilde medborgaren ett visst mått av frihet och skydd mot övergrepp från andra medborgare eller från samhället självt. Den enskilde är tillförsäkrad juridisk trygghet för sin person och egendom och rättsreglerna ska tillämpas på ett förutsägbart och effektivt sätt.

Effektivitetsbegreppet är mer mångtydigt och de olika betydelseerna överlappar varandra. Översiktligt kan man säga att tillsynens effektivitet kan mätas som effekt på måluppfyllelsen, effekt på följsamhet mot lagstiftningen samt effekt av de prestationer som utförs. 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 och förmågan att lägga pengarna där de gör mest nytta. 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 definitioner kan rymmas inom ramen för effektivitetsbegreppet.

Däremot faller effekten på måluppfyllelsen utanför detta effektivitetsbegrepp. Det kan dock hävdas att det finns ett underförstått antagande i tillsynssystemet om ett orsakssamband 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. Även effektivitet i betydelsen utförda prestationer per krona, faller utanför det angivna effektivitetsbegreppet. Att mäta tillsynens effektivitet genom t ex antal genomförda tillsynsbesök eller antal förelägganden är vanligt eftersom man ofta saknar andra effektivitetsmått. Det betyder att tillsynsprestationer ofta används som mått i brist på synliga och mätbara resultat av tillsynen.

Datum
2010-05-30

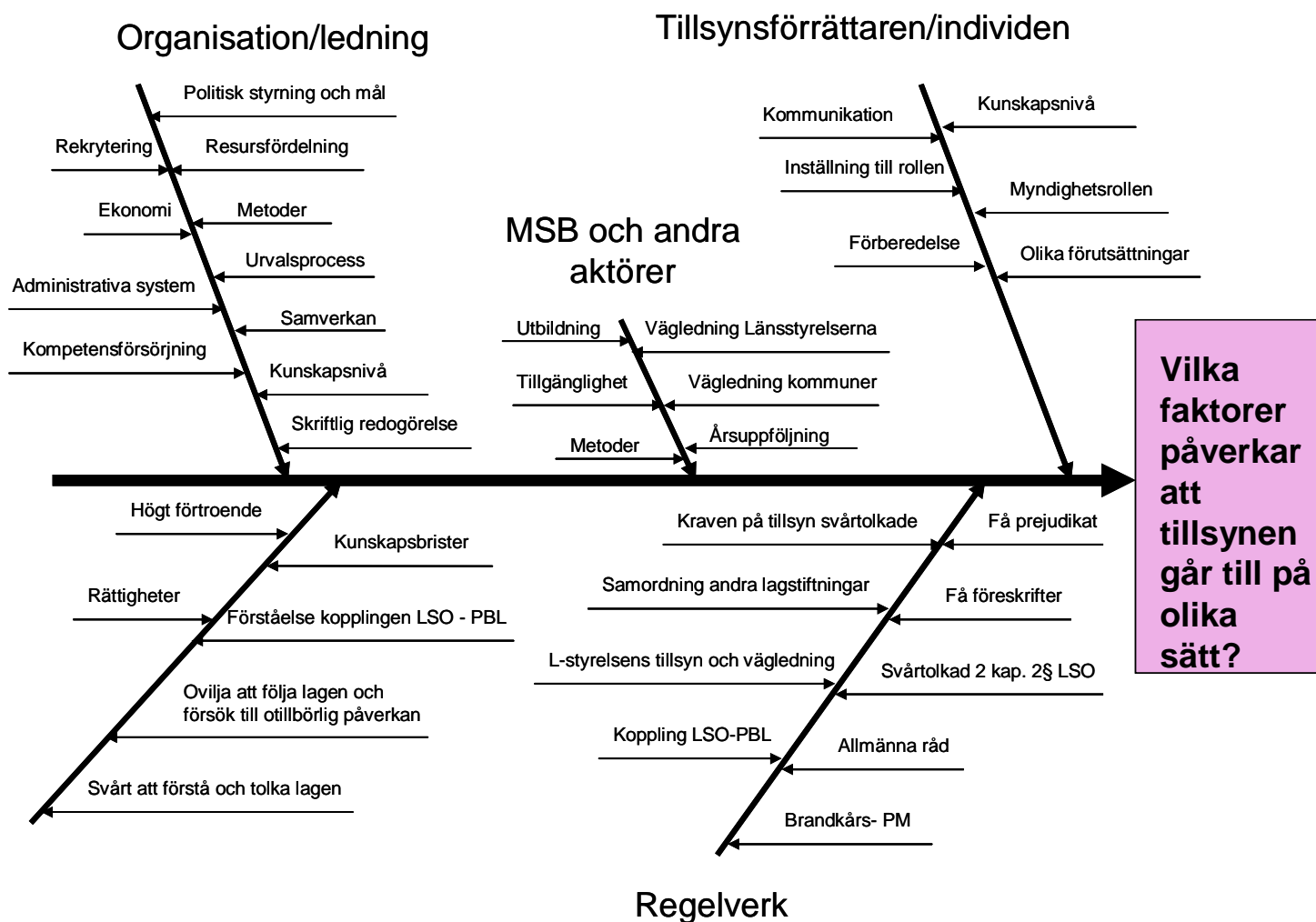
Diarienum
2010-4634

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 tillsynsförrettarnas kompetens. Formuleringen att "likvärdig tillsyn" kan tolkas som att det är den offentliga tjänsten tillsyn som ska vara likvärdig. Likvärdighet är ett mål av vag karaktär som den enskilde tillsynsförretaren, 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.

Utifrån ovanstående resonemang kan MSB konstatera att effektivitet, likvärdighet och rättssäkerhet inte tydligt har tolkats och att målen i vissa fall kan stå i konflikt med varandra. Exempelvis kan åtgärder för att öka rättssäkerheten som utförliga bedömningskriterier och standardiserade procedurer, försvåra tillsynsförrettarnas anpassningsförmåga och lyhördhet och därigenom hämma effektiviteten. Begreppen är följaktligen "problematiska" både var och ett för sig och i relation till varandra. Minst problematiskt enligt MSB:s mening är begreppet rättssäkerhet, som kan vara materiell (tydliga regelverk) och formell (förutsägbara procedurer). Dess värde är förmodligen oomstritt när det gäller verksamheter med myndighetsutövande uppgifter.

4. Faktorer som påverkar hur tillsynen genomförs

För att skapa en bild över vad som påverkar att tillsynen genomförs på olika sätt i landet idag har vi valt att titta på tillsynsverksamheten som helhet när det gäller planering, genomförande och uppföljning. Att genomförandet skiljer sig åt mellan kommunerna framgår bland annat av den årsuppföljning som MSB tillsammans med länsstyrelserna genomför varje år. En sammanställning för åren 2004- 2010 finns i bilaga 4. Med utgångspunkt från denna sammanställning och andra erfarenheter har ett antal faktorer identifierats som MSB tror påverkar att tillsynen genomförs på olika sätt. Dessa faktorer har redovisats inom följande områden som är tillsynsförrättaren/ individen, kommunens organisation, ägare och nyttjanderättshavare, regelverk samt MSB och andra aktörer.



Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

Vid en studie av ovanstående bild blir det tydligt att det är flera faktorer förutom den enskilde tillsynsförrettarens kompetens som bidrar till att tillsynen blir likvärdig, effektiv och rättssäker. Till exempel kan otydligt formulerade mål för tillsynsverksamheten göra det svårt för organisationen och tillsynsförrettaren att göra rätt prioriteringar. Detta kan leda till att tillsynen inte blir effektiv. Likaså kan tillsynens effektivitet påverkas av att organisationen inte har tillräcklig kunskap och bra metoder för att genomföra urvalsprocessen på ett bra sätt. Antalet förelägganden som kommunerna utfärdar i landet är som tidigare konstaterats relativt få. Detta i kombination med att många ägare och nyttjanderättshavare har gott förtroende för räddningstjänsten medför att få ärenden överklagas och därmed blir antalet prejudikat också få.

Det framförs i olika sammanhang att en otydlig lagstiftning och avsaknad av föreskrifter och allmänna råd skapar subkulturer inom den kommunala räddningstjänsten. En sådan subkultur kan i sin tur medföra att tillsynsverksamheten inte utförs på ett likvärdigt, effektiv och rättssäkert sätt. I avsaknad av ett heltäckande system med vägledningar och allmänna råd har det växt upp en flora av lokala och regionala "brandkårs-PM", checklistor, bedömningsmallar m.m. Risken är att floran av alla dessa hjälpmedel missgynnar målet att tillsynen ska vara likvärdig, effektiv och rättssäker då hjälpmedlen kan styra åt olika håll. Detta kan medföra att bedömningarna inte blir likvärdiga kommuner emellan.

5. Strategi för att stärka och utveckla tillsynen

Som tidigare framförts anser MSB inte att enbart en ökning av tillsynsför rättarnas kompetens bidrar i tillräcklig grad för att nå målet om en likvärdig, effektiv och rättssäker tillsyn. Utöver tillsynsför rättarnas kompetens är det andra faktorer som påverkar och som strategin behöver möta med förslag på åtgärder som utvecklar och förändrar systemet. MSB anser att om målet för strategin är att tillsynen ska utföras på ett likvärdigt, effektivt och rättssäkert sätt behöver tillsynsför rättarens kompetens ses i ett större sammanhang. Den strategi som här redovisas omfattar därför fler områden som behöver utvecklas och stärkas.

MSB har genom en studie vid Förvaltningshögskolan i Göteborg identifierat fyra kompetensområden. Strategin utgår från dessa kompetensområden och från den dialog med kommunrepresentanter som skett i samband med arbetet med nulägesbeskrivningen och seminarier. Strategin ska ses som en långsiktig plan med ett antal åtgärder som bör vidtas på både kort och lång sikt.

Strategin består av sex områden:

- Kunskap och kommunikation
- Samverkan
- Vägledning och råd
- Regelverk
- Tekniska system
- Utvärdering och studier/forskning

För att nå målet om en likvärdig, effektiv och rättssäker tillsyn i hela landet krävs delaktighet från flera olika aktörer. Förutom MSB behöver bland annat även andra centrala myndigheter, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, kommunerna och branschorganisationer vara delaktiga och på olika sätt bidra till att tillsynsverksamheten stärks och utvecklas.

5.1 Kunskap och kommunikation

För att den kommunala tillsynen ska stärkas och utvecklas är det viktigt att alla aktörer med koppling till den kommunala tillsynsverksamheten kontinuerligt arbetar med kompetensförsörjning inom området.

Som tidigare nämnts så är tillsyn enligt LSO en komplex uppgift för kommunerna. Komplexiteten medför krav på en bred kompetens hos både organisationen och de enskilda tillsynsför rättarna. Utbildningar, utveckling av verksamheter och riktade informationsinsatser bör genomföras på både central, regional och lokal nivå för att tillsynsverksamheten i sin helhet ska utvecklas mot det gemensamma målet.

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

5.1.1 Kunskapsökning av kommunens organisation

Tidigare i rapporten har MSB konstaterat att kommunerna behöver ha tillgång till alla de fyra kompetensområden som identifierats i studien över önskvärd kompetens. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det till exempel viktigt att kommunerna har goda kunskaper om förvaltningslagen (1986:223) för att kunna utföra tillsynen i enlighet med de lagar och regler som finns för kommunala förvaltningar. MSB bedömer att kommunerna behöver öka sina kunskaper inom detta område. Likaså behöver kommunerna utveckla sina kunskaper och metoder för urvalsprocessen för att tillsynen ska genomföras på ett så effektivt sätt som möjligt. Den tillsynshandbok som MSB håller på att ta fram kommer delvis att stötta kommunerna inom båda dessa områden. Även de förebyggandekonferenser som MSB genomför kan bidra till att öka kunskapen. Det kan dock i vissa fall krävas att kommunerna tar del av utbildningar som genomförs i någon annans regi än MSB för att ytterligare öka sina kunskaper. En viktig aktör i detta sammanhang är Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

5.1.2 Kunskapsökning för tillsynsför rättare

Av slutsatserna i avsnitt 2.3 så framgår det att MSB anser att de utbildningar som MSB ger behöver utvecklas som stöd för tillsynsför rättarnas kompetens. För att höja tillsynsför rättarnas kunskapsnivå bör MSB utveckla innehållet och formerna i de utbildningar som erbjuds kommunerna genom Skydd mot olyckor (SMO), Tillsyn och förebyggande A, Tillsyn och förebyggande B och Räddningstjänstutbildning för brandingenjörer (RUB). Mer fokus bör bland annat läggas på förvaltningskunskap och skälighetsbedömningar. Det är också viktigt att MSB:s utbildningar kvalitetssäkras. En fördjupad översyn och förändring av utbildningarna bör kunna ske i närtid men beräknas pågå under en period på två till tre år.

Inom kommunerna har det funnits och till vissa delar finns det fortfarande en kultur som innebär att tillsynsför rättare lär sig att utföra tillsyn genom metoden "learning by doing". Kunskapen bygger också ofta på lokala bedömningar av vilken brandskyddsnivå som är skäligen att kräva i samband med tillsyn. För att bredda tillsynsför rättarnas kompetens ser MSB att en systematik i kompetensförsörjningen för kommunala tillsynsför rättare behöver utvecklas bestående av både grund- och påbyggnadsutbildningar.

5.1.3 Kunskapsökning för länsstyrelserna

Inom ramen för MSB:s tillsynsvägledning genomförs idag vissa kompetenshöjande aktiviteter för länsstyrelserna i form av tillsynskonferenser, introduktionsutbildningar och framtagande av metodstöd för länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna. Utbildning, information och stöd för länsstyrelserna behövs även i fortsättningen för att öka deras möjligheter att tillsynsvägleda kommunerna.

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

5.1.4 Kunskapsökning för ägare och nyttjanderättshavare

Kunskapen om bland annat ansvar, rättigheter och skyldigheter, konsekvenser av brand och förebyggande brandskydd är idag inte tillräcklig hos många ägare och nyttjanderättshavare. För att ökad kunskapsnivå och på sätt skapa bättre förutsättningar att skapa följsamhet till lagen bör utökade informations- och utbildningsinsatser till ägare och nyttjanderättshavare genomföras av kommunerna och branschorganisationer.

5.1.5 Kommunikation

För att öka kunskapen, påverka attityder och beteenden hos ägare och nyttjanderättshavare är det viktigt att tillsynsföräntarna kan kommunicera både muntligt och skriftligt på ett sätt som skapar följsamhet till lagen. Stödinsatser för att åstadkomma detta behöver genomföras på lokal nivå. Det är angeläget att denna aktivitet påbörjas i närtid men också ses i ett längre perspektiv.

MSB bör i samverkan med länsstyrelserna utveckla ett system för bättre kommunikation med kommunerna. En förbättrad kommunikation ska syfta till att öka förståelse och kunskap kring tillsynsverksamheten. Enligt MSB:s uppfattning bör detta skapa förutsättningar för att tydligare mål kring kommunernas tillsynsverksamhet skapas i t ex kommunernas handlingsprogram för förebyggande verksamhet.

5.2 Samverkan

För att förbättra förutsättningar att på ett effektivt sätt stärka och utveckla kunskapen inom MSB, länsstyrelser, kommuner och andra berörda aktörer är det viktigt att hitta former för samverkan. Detta kan också ses ur ett effektivitetsperspektiv där det är angeläget att samverkan sker för att egna och andras resurser ska användas på ett effektivt sätt.

För att skapa möjligheter till samordnade budskap kring brandskyddsfrågor med bland annat Boverket, Socialstyrelsen, och Skolverket behöver former för samverkan mellan centrala myndigheter fortsätta att utvecklas. MSB håller just nu på att bilda en nationell samverkansgrupp för brandskyddsfrågor. Resultatet av detta arbete bör ses i ett långsiktigt perspektiv.

Kommunerna behöver förmodligen också fortsätta utveckla sin samverkan. Detta bör även ske på regional nivå för att dra nytta av varandras erfarenheter och kunskaper. Redan idag finns också olika typer av fora där kommunerna arbetar gemensamt. Denna typ av samverkan bör stödjas av MSB och utvecklas ytterligare av kommunerna i samarbete med länsstyrelserna.

Regionala seminarier och workshops där det t ex finns möjligheter att definiera och arbeta kring gemensamma utvecklingsbehov bör genomföras årligen i samverkan mellan länsstyrelserna och kommunerna. Vid behov kan MSB delta.

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

De seminarier som länsstyrelserna redan idag genomför riktade till kommunerna är en del i strategin som redan har påbörjats men som också behöver pågå kontinuerligt under en lång tid.

Kunskapsökning och erfarenheter som kan medföra att t ex tillsynen blir mer effektiv kan förutom utbildning och andra aktiviteter även fås via lokal samverkan. Har kommunerna inte tillgång till den kompetens de behöver kan de även ta till vara på möjligheten att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet.

För att inspirera kommunerna att ta del av de kunskaper och erfarenheter som finns inom andra kommunala förvaltningar och andra kommuner, bör MSB i ökad omfattning sprida goda exempel.

Internt inom kommunerna bör samverkan utvecklas när det gäller kompetens och genomförandet av tillsyn enligt olika lagstiftningar.

5.3 Vägledning och råd

För att öka kunskapen och förändra attityder hos kommuner, tillsynsförare och ägare och nyttjanderättshavare ingår det i strategin att skapa mer stöd i form av olika typer av vägledningar och råd. Vägledning och råd är ett av de stöd som kan bidra till att tillsynen genomförs mer likvärdigt, effektivt och rättssäkert.

5.3.1 Handböcker och allmänna råd

Arbetet med att ta fram en tillsynshandbok pågår just nu inom MSB. Boken innehåller stöd när det gäller planering, genomförande och uppföljning av kommunernas tillsynsverksamhet. Tanken är att boken ska ingå som ett undervisningsmaterial i MSB:s utbildningar. Boken kommer att färdigställas i närtid och efter det kommer implementering och förankring att ske i kommunerna på olika sätt. Om kommunerna tar del av boken finns det förutsättningar att kunskapsnivån hos både organisationen och tillsynsförarna kommer att höjas när det gäller t ex förvaltningskunskap och bedömningen av om brandskyddet är i skäligen omfattning. Boken kommer förhoppningsvis även att förtydliga vikten av att utfärda förelägganden i de fall där det behövs för att tillsynen ska genomföras på ett effektivt och rättssäkert sätt.

MSB bör i närtid även starta ett arbete med att identifiera om det finns ytterligare behov av handböcker i MSB:s regi eller om det räcker med de handböcker som andra aktörer producerar.

Det har sedan LSO trädde ikraft 2004 utfärdats sex allmänna råd, se bilaga 5. Inom lagstiftningsområdet finns det, som tidigare nämnts, inte många prejudikat som kan ge den vägledning som behövs för tillsynsmyndigheternas tolkning av lagstiftningen. I väntan på att fler prejudikat skapas bör MSB se

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

över om det finns behov av fler allmänna råd som stöd för både kommuner och enskilda. Områden där ytterligare vägledning kan behövas är till exempel kompetensfrågor och tillsynsplanering. MSB bör även se över om det finns möjlighet att skriva allmänna råd tydligare så att det blir lättare för framför allt de enskilda att tolka råden. Denna aktivitet kan också påbörjas inom närtid men kommer att pågå under en längre period då det tar tid att färdigställa allmänna råd.

5.3.2 Forum

Då erfarenhetsutbyte är en bra källa till kunskapsökning bör MSB utveckla forum för erfarenhetsåterföring för kommunerna. Detta kan till exempel gälla bedömningar som kommunerna har gjort i samband med tillsyn eller hur de har genomfört sin urvalsprocess. Ett sådant forum kan även skapa förutsättningar att på nationell nivå öka kunskaper om hur tillsynen i landet genomförs.

Erfarenheter kan även spridas via regionala seminarier och workshops som har nämnts tidigare under samverkan.

5.3.3 Utvecklad tillsynsvägledning

MBS bör även fortsätta att utveckla och stödja länsstyrelserna i deras tillsyn över kommunerna för att åstadkomma enhetliga bedömningar av om kommunerna genomför sin tillsyn på ett likvärdigt, effektivt och rättssäkert sätt.

MSB har påbörjat arbetet med att ta fram metodstöd för länsstyrelsernas tillsynsarbete. Dessa bör färdigställas inom närtid och sedan kontinuerligt fortsätta att utvecklas. Förutom de påbörjade metodstöden bör nya utvecklingsområden identifieras för att se om det finns behov av fler metodstöd.

5.4 Regelverk

Den lagstiftning som vi har idag innehåller till vissa delar detaljerade skyldigheter och är till vissa delar målstyrd. MSB har konstaterat att utformningen av lagstiftningen är en av de faktorer som påverkar att tillsynen inte sker på ett likvärdigt, effektivt och rättssäkert sätt i hela landet idag.

5.4.1 Förtydligande i förordningen

I handlingsprogrammet för förebyggande verksamhet ska kommunen enligt 3 kap. 3§ LSO ange hur kommunens förebyggande verksamheten är ordnad och hur den planeras. MSB anser att det är önskvärt att det i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor anges att kommunen i handlingsprogrammet ska beskriva vilken kompetens den har eller avser att skaffa sig för att genomföra den förebyggande verksamheten där tillsyn ingår. MSB föreslår att det i förordningen förtydligas hur kompetens ska beskrivas i

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet. Detta skulle tydliggöra för kommunerna vikten av att aktivt arbeta med kompetensförsörjning och kompetenshöjande insatser. Kommunerna skulle också bli tvungna att i samband med antagande av ett nytt handlingsprogram varje mandatperiod inventera kompetensen och ta ställning till frågan om det behövs kompetensutvecklande åtgärder. Detta skulle även medföra att länsstyrelserna får möjlighet att i samband med samrådsförfarandet granska och komma med synpunkter på den kompetens som kommunerna anger att de behöver för att genomföra tillsyn.

Översyn av förordningen bör påbörjas inom denna mandatperiod, så att kommunerna inför nästa mandatperiod kan arbeta in uppgifter om kompetens i sina handlingsprogram.

5.4.2 Underlätta tolkningen av 2 kap. 2§ LSO

Kravet på brandskydd i byggnader och andra anläggningar är mycket generellt och abstrakt formulerat i LSO 2 kap. 2 §. Denna formulering medför tolkningssvårigheter för både enskilda och kommuner. Regelns utformning är heller inte ändrad sedan 1962. För att tillämpa regeln krävs både ingående kunskaper om de byggregler som gällde när byggnaden uppfördes, de numera aktuella byggreglerna samt praxis på området brandskydd. Tillgången till rättspraxis på området är dessutom dålig och de allra flesta överklaganden prövas endast av länsstyrelserna.

De frågeställningar som tillsynsför rättarna ställs inför i samband med tillsyn är till exempel:

- fördelningen av ägarens respektive nyttjanderättshavarens ansvar,
- LSO:s förhållande till såväl nuvarande som äldre bygglagstiftning,
- om den enskilde själv behöver utreda behovet av brandskydd och utföra egenkontroll,
- om de grundläggande kraven på utrymnings säkerhet uppfylls,
- om det finns tillräckliga anordningar för tidig varning vid brand (larm) och
- vilka krav verksamhetsutövarens organisation behöver uppfylla

Ett utvecklat regelverk för brandskyddet skulle kunna förenkla och effektivisera arbetet för tillsynsför rättarna samtidigt som det skulle kunna medverka till en mer likvärdig tillsyn. Ett utvecklat regelverk skulle också kunna underlätta för den enskilda att förstå vilka krav som gäller för brandskyddet.

MSB delar också den uppfattning som framförs i studien från Förvaltningshögskolan i Göteborg, där man understryker att en otydlig lagstiftning ställer större krav på tillämparen än en mer detaljerad lagstiftning. Många kommuner upplever att bedömningarna om brandskyddet är i skälig omfattning är ett av de största problemen vid tillsyn enligt LSO idag.

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

5.4.3 Förankring av begreppen likvärdig, effektiv och rättssäker

För att MSB, länsstyrelserna och kommunerna ska sträva åt samma håll måste en förankring av begreppen likvärdig, effektiv och rättssäker tillsyn enligt LSO genomföras. MSB ansvarar för att kommunicera begreppen med länsstyrelserna och kommunerna.

5.4.4 Synliggöra sambandet med andra lagstiftningar

Ur ett effektivitetsperspektiv är det viktigt att en samordning sker av kommunernas arbete med stöd av olika lagstiftningar. Detta kan både omfatta tillsynsverksamhet enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor men också plan och bygglagen (2010:900) i samband med bygglovsprocessen. Till viss del kommer frågan att behandlas i tillsynshandboken men kommunerna behöver förmodligen också vidta egna åtgärder för att underlätta samordningen.

5.4.5 Utökad föreskriftsrätt åt MSB

Ett sätt att skapa förutsättningar för en mer likvärdig tillsyn kan vara att utveckla MSB:s föreskriftsrätt inom brandskyddsområdet. I regeringsuppdraget om rimligt brandskydd i boendemiljöer har MSB föreslagit att föreskrifter kring brandskyddet vid vård- och omsorgsboende bör tas fram.

5.5 Tekniska system

Det finns idag olika tekniska system som skapar möjlighet att ta del av information och som utgör stöd för kommunernas tillsynsverksamhet. MSB anser att det finns behov av att vidareutveckla de befintliga systemen för att ytterligare förbättra förutsättningarna för kommunerna att analysera och följa upp sin tillsynsverksamhet.

5.5.1 Administrativa system för analys och uppföljning

För att planera tillsynsverksamheten i kommunen finns behov av administrativa system som förenklar urvalet av de tillsynsobjekt där tillsynsbesök ska genomföras. En utvecklad urvalsprocessen bidrar till att resurserna används på ett effektivt sätt och att tillsynen riktas mot de verksamheter som har störst behov av tillsyn. De kommuner som idag inte har administrativa system som svarar mot behovet att kunna ta del av information som behövs för att kunna analysera och följa upp tillsynsverksamheten bör fortsätta att utveckla sina system. Detta för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv tillsyn. Utvecklingen av de administrativa systemen kan genomföras av kommunerna själva, tillsammans med andra förvaltningar inom kommunen eller i samverkan med andra kommuner.

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

Kommunernas administrativa system bör vara utformade så att det enkelt går att ta del av och sammanställa den information som behövs på lokal, regional och central nivå för uppföljning av tillsynsverksamheten.

5.5.2 Utveckling av informationssystemet IDA

För att underlätta och skapa möjligheter för MSB, länsstyrelser och kommuner att följa upp och bedöma om tillsynen sker på ett likvärdigt, effektivt och rättssäkert sätt bör fler indikatorer utvecklas i MSB:s informationssystem IDA. Utvecklingen bör ske av MSB i samverkan med länsstyrelserna och bör kunna påbörjas inom närtid. En utveckling av IDA bör kunna ge stöd för att bedöma vilket vägledningsbehov länsstyrelser och kommuner har. Vid de seminarier som genomförts har ett flertal företrädare från kommunerna framfört vikten av att IDA utvecklas.

Då uppgifterna till IDA kommer ifrån kommunerna är det viktigt att indikatorerna kommuniceras och förankras med kommunerna, dels för att skapa en förståelse för syftet med de valda indikatorerna och dels för anpassning av administrativa system.

5.6 Utvärdering och studier/forskning

På nationell nivå finns det idag inte tillgång till det underlag som behövs för att svara på om tillsynen bedrivs på ett likvärdigt, effektivt och rättssäkert sätt i hela landet. Det är därför viktigt att öka kunskapen och komplettera dagens bild med hjälp av fördjupade uppföljningar, utvärderingar och studier.

5.6.1 Fördjupade uppföljningar och utvärderingar

Årsuppföljningen som MSB genomför tillsammans med länsstyrelserna över kommunernas verksamhet enligt LSO bör utvecklas. Inom ramen för arbetet med årsuppföljningen bör fler fördjupade uppföljningar och utvärderingar genomföras för att skapa en mer komplett nationell bild. Det är viktigt att detta genomförs i närtid för att skapa bättre underlag både för länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna och för bedömningen av vilka vägledningsinsatser som kommunerna är i behov av.

För att bredda bilden kring hur tillsynsverksamheten genomförs och uppfattas är det även viktigt att uppföljningar genomförs utifrån ägare och nyttjanderättshavares perspektiv.

5.6.2 Studier

För att få en bättre bild av hur det ser ut inom olika delar som påverkar tillsynsverksamheten bör även fördjupade studier genomföras. Vilka studier det finns behov av att genomföra kommer att framgå över tiden som arbetet med strategin pågår. MSB ser dock redan nu behov av fördjupade studier när det gäller hur byggprocessen påverkar den kommunala tillsynen.

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

Det finns också behov av studier kring likvärdig tillsyn och lokala förhållanden. Det är idag 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. Detta krävs för att kunna bedöma om variationer i genomförandet av tillsynsverksamheten har eller inte har sin grund i lokala förhållanden. Det behövs också för att kunna tolka innebörden av en likvärdig tillsyn.

6. Kompetens

6.1 Önskvärda kvalifikationer på tillsynsför rättare

Tillsynsför rättare som andra offentligt anställda har krav på sig att sköta sin tjänst väl och att följa de lagar och föreskrifter som gäller för myndighetens verksamhet. Man får inte utnyttja sin tjänst så att det skadar samhället, den egna myndigheten eller någon enskild. Man ska också vara mån om allmänhetens förtroende för myndigheten när man företräder den. En tjänsteman ska agera på sådant sätt att allmänhetens förtroende för myndigheten inte skadas.

Man ska också sträva efter goda kontakter med enskilda personer, företag och andra myndigheter samt agera sansat och korrekt. Samtidigt bör man vara lyhörd och hjälpsam. Det är viktigt att påpeka att enskilda personers inställning till en myndighet ofta beror på vilket bemötande de får eller upplever sig få från myndighetens tjänstemän.

På uppdrag av MSB har en studie genomförts vid Förvaltningshögskolan i Göteborg för att utreda vilken kompetens tillsynsför rättaren behöver ha. Syftet med studien har varit att kartlägga och beskriva vilken kompetens en kommunal tillsynsför rättare behöver ha inom tillsynsområdet lagen om skydd mot olyckor.

Resultatet av studien har sammanställts i rapporten Tillsynskompetens inom området skydd mot olyckor på kommunal nivå. I denna utgår man från de krav som ställs på alla tjänstemän i den offentliga förvaltningen. Detta innebär att en tillsynshandläggare ska ha en förmåga att utföra de uppgifter som följer av sådana krav genom att tillämpa relevant kunskap och färdigheter.

Rapporten är uppdelad i fyra delar där den första delen diskuterar kompetensbegreppet med grund i generell förvaltningsforskning om tjänstemannaroller. I denna preciseras kompetensbegreppet utifrån en uppsättning kompetenser som alla tjänstemän i offentlig verksamhet oavsett uppgifter och område bör ha. Olika typer av kompetenser identifieras och det konstateras 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. En generell definition av önskvärd tjänstemannakompetens presenteras. En tjänsteman ska ha kompetens för att a) 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) ha kompetens som anknyter till det specifika verksamhetsområde som den aktuella tjänstemannen arbetar inom. Slutligen ska en tjänsteman e) ha kompetens att väga av de

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

handlingsrekommendationer som respektive kompetensområde för med sig i en konkret situation.

I rapportens andra del preciseras sedan kompetensbegreppet för att passa det mer specifika område som tillsyn utgör. Varje typ av kompetens har då preciseras utifrån aktuell forskning inom tillsynsområdet. En definition av kompetens som tar fasta på tillsynshandläggarens uppdrag och roll i den offentliga förvaltningen presenteras.

I rapportens tredje del identifieras mer specifikt de uppgifter som de kommunala tillsynsförriktarna har när det gäller tillsyn inom området lagen om skydd mot olyckor.

Avslutningsvis diskuteras i rapportens fjärde del mer utförligt vilken kompetens som är önskvärd för kommunernas tillsyn inom LSO området. Följande fyra kompetensområden har identifierats:

Kunskap om brandskydd, lokalkännedom samt administration:

I detta kompetensområde ingår kunskap för att bedöma enskilda verksamheters brandskydd, t ex risker och effektiva åtgärder, lokalkännedom för att värdera underlag vid planering av tillsynsbesök m m, administrativ kunskap för att tillämpa en procedur för tillsynen, liksom att ta fram vägledning, planer och checklistor.

Förhållningssätt till brukare och medborgare:

Kompetensområdet inbegriper kompetens och medvetenhet om olika tillsynsstilar och förmåga att anpassa tillsynsstil till behoven hos olika tillsynsobjekt samt förmåga att se till alla potentiella medborgargrupperns intressen med avseende på skydd mot olyckor utifrån exempelvis levnadsmönster och särskilda typer av olycksrisker.

Ledningens intentioner:

Denna kompetens innebär att tillsynsförriktare har förståelsen för vikten av att läsa av politiska intentioner och styrning, samt kunskap om lokala politiska intentioner respektive nationella politiska intentioner och förmåga att väga av dessa.

Juridik:

Kompetensområdet omfattar juridiska kunskaper om lagstiftningen som reglerar tillsynsverksamheten och tillsynsuppdraget, samt juridiska kunskaper för att precisera och tolka lagstiftningen som tillsynsobjekten ska följa.

I studien konstateras också att tillsyn enligt LSO är en komplex verksamhet. Detta beror bland annat på att regelverket i hög utsträckning kräver tolkning och precisering, att det finns vidträckta mål i kombination med begränsade resurser vilket kräver prioriteringar, att det är stor variation när det gäller tillsynssituationer och tillsynsobjekt samt att det finns svårigheter att bedöma

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

effekterna av tillsynsinsatserna. Slutligen konstateras att det inte är möjligt att varje enskild tillsynsförare ha den kompetens som krävs för att tillsynen ska bli likvärdig, effektiv och rättssäker, istället behöver den samlade kunskapen finnas inom organisationen som helhet.

6.2 Kompetens- och kunskapsnivå hos tillsynsförare

Utifrån de fyra kompetensområdena som nämns i avsnitt 6.1 har MSB inom ramen för uppdraget försökt att identifiera inom vilka områden det finns behov av utveckling. Då det är svårt att kvalitativt utvärdera vilken kunskapsnivå respektive tillsynsförare har, så vi har utgått från studier av rättsfall och erfarenheter från kontakter med kommunala räddningstjänster.

Utformning av förelägganden m.m

Vid en genomgång av ett stort antal tillsynsärenden som överklagats har MSB konstaterat att det fanns många ärenden som innehöll brister i själva utformningen av föreläggandet. Dessa brister omfattade bland annat att tillsynsföraren saknade delegation eller att samråd och kommunikation inte hade genomförts på det sätt som föreskrivs. I denna rapport konstaterar MSB att hur kommunernas förelägganden utformas är en förutsättning för att tillsynsverksamheten ska uppfattas som rättssäker. Därför är det viktigt att kunskapen inom detta område utvecklas.

Bedömning av skäligt brandskydd

I arbetet med regeringsuppdraget har frågan lyfts om tillsynsförare idag har tillräcklig kunskap för att göra en skälighetsbedömning utifrån 2 kap 2 § LSO. Utifrån erfarenheter i samband med kontakter med kommuner samt intervjuer som genomförts anser MSB att det finns behov av utveckling inom detta område.

Muntlig och skriftlig kommunikation

I kontakterna med kommuner har MSB även uppmärksammat att det finns tillsynsförare som upplever svårigheter att kommunicera både muntligt och skriftligt för att skapa följsamhet till lagen på ett effektivt sätt. Det är framför allt den skriftliga kommunikationen som upplevs som svår och som är i behov av utveckling.

Kunskap om byggprocessen

I kontakter med kommuner och konsulter framgår det att kunskapen om vilken roll räddningstjänsten har och på vilket sätt räddningstjänsten deltar i byggprocessen varierar. Även inom detta område finns det behov av utveckling.

7. Behörighetskrav

Det finns argument som talar såväl för som emot ett införande av behörighetskrav. MSB har noggrant studerat argumenten för och emot behörighetskrav och har då kommit fram till att argumenten som talar emot är starkare än argumenten som talar för behörighetskrav. Här nedan ges en bakgrund till det ställningstagandet.

7.1 Allmänt om behörighetskrav

Enligt 3 kap. 14 § LSO ska den personal som för kommunens räkning utför förebyggande verksamhet, tillsyn m.m. genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs för att tillförsäkra allmänheten en tillfredsställande säkerhetsnivå med hänsyn till den lokala riskbilden. Några ytterligare detaljbestämmelser som i tidigare lagstiftning finns inte för den förebyggande verksamheten förutom de regler som gäller för personal som ska utföra brandskyddskontroll.

I detta sammanhang bör det påpekas att detaljerade behörighetskrav avsett en särskild utbildningsnivå och inte relaterat till den erfarenhet tillsynsför rättaren behöver ha. Dessa erfarenheter har kommunerna själva ansvarat för att ge den personal som ska utföra tillsyn genom till exempel parallelltjänstgöring med erfarna tillsynsför rättare. I detta avsnitt avses därför med behörighetskrav endast krav utifrån utbildning som staten tillhandahållit eller som genomförts på statens uppdrag.

I räddningstjänstlagstiftningen fanns detaljerade behörighetskrav för brandsyneför rättare. I räddningstjänstförordningen (1986:1107) ställdes krav på att en brandsyneför rättare skulle ha avlagt lägst brandförmansexamen heltid samt ha genomgått Statens räddningsverks utbildning av brandförmän i förebyggande åtgärder mot brand (F 1). Dessa regler upphävdes då LSO ersatte räddningstjänstlagen.

I propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning (prop. 2002/03:119 s. 80-81) anges som skäl för regeringens förslag att regleringen av kompetens ska begränsas för att skapa utrymme för en kontinuerlig anpassning utifrån kommunernas skilda behov och att kraven på personalen därför måste tillåtas att variera. Då den nya lagen syftar till att låta kommunerna ta ett större ansvar för räddningstjänstverksamheten inom sitt område bör detta även återspeglas i regleringen av kompetens. I vissa fall ansågs dock att särskilda behörighetskrav skulle kunna behöva ställas upp. I huvudsak ansåg man att det skulle bli aktuellt beträffande den personal som ansvarar för myndighetsutövning enligt lagen.

I propositionen Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull (prop. 2007/08:92 s. 50) uttalade regeringen att, för att säkerställa en likvärdig och tillfredsställande

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

hantering av tillsynen bör staten ta ett särskilt ansvar för att det finns kompetens inom området. Regeringens bedömning var att det bör finnas utbildningskrav som säkerställer kommuners förmåga att utöva tillsyn. Detta område skulle kunna vara ett sådant område där det kan finnas behov av att närmare ange vilka krav som ska ställas på den som utövar tillsyn.

I Ds 2009:47 Reformen skydd mot olyckor - en uppföljning med förslag till utveckling föreslås att regeringen bör överväga om behörighetskrav för tillsynsför rättare ska införas i syfte att åstadkomma en över landet mer likvärdig tillsyn. I rapporten framgår inte fullt ut vad som föranleder att det är tillsynsför rättares kompetens som medför att tillsynen inte sker på ett likvärdigt sätt. Två skäl framträder dock i uppföljningen. För det första att antalet förelägganden varierar kraftigt mellan olika kommuner där några få kommuner eller kommunförbund står för en överväldigande majoritet av samtliga förelägganden. Det andra skälet som redovisas är att beslutsunderlaget för i vilken omfattning tillsynsbesök ska genomföras varierar kraftigt mellan kommunerna.

Uppföljningen visar vidare att kommunernas uppfattning om behovet av behörighetskrav varierar. Det finns kommuner som förordar ett införande av behörighetskrav. MSB kan dock konstatera att en övervägande majoritet avvisar en återgång till den gamla ordningen. Ett flertal företrädare anser dessutom att kommunerna "frivilligt" infört ett behörighetskrav genom att olika kompetenskrav redovisas i handlingsprogrammen.

7.2 Argument som talar för ett införande av behörighetskrav

Behörighetskrav innebär att en lägsta utbildningsnivå garanteras i landets samtliga kommuner oavsett vilka politiska ambitioner eller ekonomiska förutsättningar kommunerna har. Det kan också anses vara en tydlig signal från staten att det är en viktig verksamhet med särskilt behörighetskrav.

Ett argument som till viss del talar för ett behörighetskrav är att det ger en viss status att vara tillsynsför rättare och därmed kan underlätta rekrytering m.m. Med behörighetskrav fanns tidigare en tydlig identitet för de personer som arbetade med tillsyn och en tydlig profession som tillsynsför rättare kopplat till en gemensam kunskapsbas. Erfarenhet från de få andra områden där behörighetskrav finns stödjer också detta argument.

Idag finns det vissa svårigheter för länsstyrelserna att följa upp och säkerställa att kommunerna genomför tillsyn på ett likvärdigt, effektivt och rättssäkert sätt. Ett behörighetskrav skulle kunna underlätta länsstyrelsernas tillsyn. Av remisser till rapporten Reformen skydd mot olyckor - en uppföljning med förslag till utveckling (Ds 2009:47) framgår att det finns ett visst stöd hos mindre kommuner i landet för ett behörighetskrav medan större kommuner är

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

mera avvisande. En förklaring till att mindre kommuner är mer positivt inställda till återinförande av behörighetskrav kan vara att detta skulle underlätta rekrytering av personal.

Sammanfattningsvis anser MSB att de argument som talar för ett införande av behörighetskrav är betydelsefulla även om ett par av argumenten har vissa brister. Exempelvis kan det diskuteras om återinförande av behörighetskrav skulle göra det lättare för länsstyrelserna att utöva tillsyn över kommunerna. I stället kanske länsstyrelsens kompetens ska utvecklas för att bättre genomföra tillsyn över en målstyrd verksamhet. Vidare kan det ifrågasättas hur mycket en ökad status på tillsynsverksamheten bidrar till en mera likvärdig, effektiv och rättssäker tillsyn.

7.3 Argument som talar emot ett införande av behörighetskrav

Tidigare i rapporten har ett antal faktorer redovisats som påverkar hur tillsynen utförs. Tillsynsförrettarens kompetens, utbildning och erfarenhet, är bara en av dessa faktorer. Andra faktorer som också påverkar är kommunens organisation, ägare och nyttjanderättshavare, regelverk samt MSB och andra aktörer. MSB anser att det ger större effekt att vidta åtgärder inom dessa områden.

Det är av stor vikt vilken utbildning och erfarenhet en tillsynsförrettare har för sin uppgift. En mer avgörande fråga i detta sammanhang är dock vilken samlad kompetens en kommun har i sin organisation för förebyggande verksamhet och tillsyn. Det viktigaste argumentet mot ett behörighetskrav är att detta inte reglerar behörigheten på organisationsnivå utan endast på individnivå. MSB har tidigare i rapporten argumenterat för varför det inte kan anses tillräckligt eller ens möjligt att erhålla tillräcklig kompetens på individnivå.

Utredningen konstaterar också att LSO är en relativt ny lagstiftning. Behörighetskrav enligt äldre lagstiftning, som dessutom hade en annan tillsynsordning, bidrog inte till att vissa arbetsuppgifter inom tillsynsområdet gav en mer effektiv eller rättssäker tillsynen än idag. Vissa av de problem som redovisas i Ds 2009:47 fanns även då räddningstjänstlagen reglerade behörighetskrav. De problem som redovisas är naturligtvis inte godtagbara men bör hanteras på bredare front, bland annat genom att länsstyrelsernas tillsyn utvecklas.

MSB konstaterar att det är ovanligt med behörighetskrav för andra kommunala tillsynsområden. Det finns idag behörighetskrav för brandskyddskontrollant och räddningsledare enligt LSO.

Om behörighetskrav införs finns det en risk menar MSB att detta kan bli ett tak. MSB:s uppfattning är att ett behörighetskrav kan vara hämmande på den breddning och fördjupning av tillsynsförrettarnas kompetens som vi anser är önskvärd.

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

MSB drar slutsatsen att införandet av ett behörighetskrav endast i ringa omfattning påverkar att tillsynen blir mer likvärdig, effektiv och rättssäker. Eftersom återinförandet av behörighetskrav skulle kräva stora resurser, inte minst från MSB:s sida på grund av nödvändiga anpassningar till EU-regelverk (se bilaga 8), bedöms nyttan av åtgärden inte att stå i rimlig proportion till kostnaderna för dess genomförande.

7.4 Ställningstagande

Utifrån de ovan redovisade argumenten är det MSB:s uppfattning att ett återinförande av behörighetskrav inte är lösningen på de problem rörande brister i kommunernas tillsynsverksamhet som identifierats i utredningen Reformen skydd mot olyckor - en uppföljning med förslag till utveckling (Ds 2009:47).

8. MSB:s utbildningar för tillsynsför rättare

De tillsynsför rättare som är verksamma idag i kommunerna har olika utbildningsbakgrund beroende på när de utbildades. Den statliga kompetensutbildningen avseende förebyggande verksamhet har under de senaste 25-30 åren genomgått stora förändringar. En kort sammanfattning redovisas i bilaga 6.

8.1 En jämförelse av de olika utbildningssystemen

Det stora flertalet av tillsynsför rättarna har genomgått Tillsyn och olycksförebyggande A och i många fall Tillsyn och olycksförebyggande B (tidigare Förebyggande I (FI) respektive Förebyggande II (FII)) eller brandingenjörsutbildning. En liten del av tillsynsför rättarna har den utbildning som erbjöds före 1987. En intressant fråga i detta sammanhang är vilka förändringar som finns i kursplanerna mellan den nyare tillsynsutbildningen som påbörjades 2004 och den som gavs i den tidigare (kurserna F I och F II). En särskild studie har därför genomförts genom att jämföra kursplaner och intervjua utbildare som verkat såväl i den nya utbildningen som i den äldre. Vi har här, för enkelhetens skull och för att kunna jämföra de olika utbildningarna jämställd Tillsyn A med F I och Tillsyn B med F II.

Tillsyn A – F I

Den största skillnaden mellan de två kurserna, förutom kurstiden, är vilka som har och har haft behörighet för att få tillträde till respektive utbildning. För F I var endast den personal behörig som hade avlagt brandförmansexamen heltid. När det gäller Tillsyn A är antagningskraven mycket bredare. Det lägsta antagningskravet är, att en sökande genomgått utbildning för deltidsanställda brandmän samt har en grundläggande högskolebehörighet.

Det finns en skillnad i syftet för respektive utbildning. F I var en relativt kort (3 veckor) men bred förebyggande utbildning, medan Tillsyn A är längre (6 veckor) med större fokus på tillsynsverksamheten.

Vid en jämförelse av de mål som beskrivs i kursplanerna kan följande konstateras. I stort finns samma målformuleringar i de bägge kursplanerna. I F I är kravformuleringen att deltagaren ska kunna beskriva eller förklara olika områden som berör förebyggande verksamhet och tillsyn. I Tillsyn A ska deltagaren kunna beskriva eller förklara vissa frågor men även tillämpa kunskaperna i sin yrkesroll. Detta innebär en högre kunskapsnivå och tydligare krav på deltagare i Tillsyn A.

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

Tillsyn B – F II

Det finns en tydlig skillnad i syftet mellan de två utbildningarna. För F II var syftet att deltagaren skulle få kunskaper för att förbereda sig för de olika roller som kunde förekomma inom hela området skydd mot olyckor. För Tillsyn B är syftet med utbildningen fokuserat på att kunna planera, genomföra och följa upp tillsynsverksamheten beträffande mer komplexa objekt – en specialisering som även innebär en viss begränsning.

På samma sätt som vid jämförelsen mellan Tillsyn A och F I finns en tydligare och mera kravfylld formulering i målbeskrivningen i Tillsyn B. Dock finns i stort samma målområden redovisade i de bägge kurserna. Till detta ska också tilläggas att det i F II ägnades stort fokus på olika typer av beräkningar, exempelvis hur en brand utvecklas. Denna del har fått mindre utrymme i Tillsyn B, där man i stället lägger mer fokus på tillsynsverksamheten.

Sammanfattningsvis noterar MSB följande förändringar i utbildningssystemet under perioden.

- Kursmålen var bredare formulerade i F I och F II. Målen omfattade hela säkerhetsarbetet inom området skydd mot olyckor.
- Tillsyn A och Tillsyn B har mera fokus på kommunens tillsynsverksamhet. Målen formuleras tydligare med utgångspunkt från att deltagare ska kunna utföra sina uppgifter i sin roll som tillsynsförare med kunskaper på en högre och djupare nivå.
- Det finns möjlighet för flera grupper inom kommunal räddningstjänst att få tillträde till Tillsyn A.

8.2 Fortbildning/repetitionsutbildning

Det har inte funnits någon planerad fortbildning eller repetitionsutbildning inom den förebyggande verksamheten inom området skydd mot olyckor. När en deltagare från kommunal räddningstjänst har genomgått Tillsyn B så är denne "färdigutbildad" sett ur ett statligt utbildningsperspektiv. Därutöver har enbart funnits möjligheter till kompetensutveckling genom att delta i interna utbildningar, konferenser och seminarier. I samband med de telefonintervjuer som genomförts, efterfrågas också olika typer av fortbildning alternativt repetitionsutbildning.

Våren 2011 genomförs dock för första gången en tredagars avgiftsfinansierad repetitionskurs inom tillsynsområdet på MSB:s verksamhetsställe i Sandö. Kursen vänder sig till personal som är anställd vid kommunal eller statlig räddningstjänst, liksom även till personal i utryckande tjänst. För att få gå kursen ska deltagarna ha genomgått kurserna Förebyggande I eller Tillsyn A med godkänt betyg. Kursdeltagarna kommer efter genomförd utbildning att kunna utföra tillsyn enligt LSO och LBE på mindre objekt som t ex skolor, mindre bensinstationer och mindre hotell. Kursen ersätter inte Tillsyn A.

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

I detta sammanhang bör också nämnas att det funnits ett stort utbud av avgiftsfinansierade fortbildningar inom olika specialområden i Räddningsverkets regi liksom av andra aktörer än staten. Bland övriga aktörer kan i första hand här nämnas Svenska Brandskyddsföreningen och Informationsbolaget med flera aktörer.

8.3 Utvärdering av MSB:s utbildningar

8.3.1 Allmänt

Ett av de områden som belystes i Ds 2009:47 Reformen skydd mot olyckor - en uppföljning med förslag till utveckling var kompetens och utbildning för kommunernas arbete med skydd mot olyckor. I rapporten görs den sammanfattande bedömningen att nuvarande utbildningssystem fungerar väl för att försörja samhällets behov av kompetens. Några frågor bör dock vidare uppmärksammas och åtgärdas.

Utifrån ovanstående, gjordes under 2010 en omfattande utvärdering och analys av hela utbildningssystemet i skydd mot olyckor utifrån tre olika perspektiv - genomförare, studerande och avnämare (kommunal räddningstjänst). I utvärderingen medverkade även Umeå universitet, som också levererade en slutrapport (MSB dnr 2010-9858-1). I rapporten ges också förslag på förändringar och förbättringar i utbildningssystemet.

Resultatet visar på ett antal utvecklingsområden för att åstadkomma ett effektivare utbildningssystem, bland annat kring organisation av lärarlag, pedagogik, kvalitetssystem och kvalitetssäkring, forskningsanknytning, innehåll, jämställdhet och mångfald samt samverkan.

Tydligt framkom också att:

- vidareutbildningen inte fullt ut är en påbyggnad av grundutbildningen, då det förekommer överlappningar mellan nivåerna. Studerande och avnämare tycker inte heller fullt ut, att det är en bra lösning att individer med olika typer av förkunskaper läser tillsammans i vidareutbildningssystemet
- distansutbildning kan vara en möjlighet till ett flexibla utbildningssystem
- det ställs för låga krav på de studerande. De kan klara de olika uppgifterna i kurserna utan någon större egen arbetsinsats
- forskningsanknytning av innehåll i kurserna och omvärldsbevakning förekommer inte rutinmässigt.

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

8.3.2 Program för tillsyn och olycksförebyggande verksamhet

Synpunkter på programmet för Tillsyn och olycksförebyggande verksamhet har framförallt framkommit ur studerandeperspektivet.

En enkät gick ut till dem som genomgått i någon av kurserna inom programmet Tillsyn och olycksförebyggande verksamhet. Totalt är antalet utexaminerade 780 och en relativt hög andel av dessa besvarade enkäten.

Av dem som svarat på enkäten är 96 % män och 43 % av personerna är 47 år eller äldre. En förhållandevis stor andel har gått någon av tillsynskurserna under de senaste åren. Vanligaste utbildningsbakgrund är den "gamla" brandman - heltidsutbildningen, på 8 alternativt 15 veckor. Enbart ca 8 % har den 2-åriga SMO-utbildningen som grund.

En hög andel av dem som gått någon av kurserna är nöjd med sin utbildning. Många anser att kursen Tillsyn och olycksförebyggande A har motsvarat förväntningarna. För Tillsyn och olycksförebyggande B är andelen nöjda något lägre. Många anser också att utbildningarna gett kunskaper som kan omsättas i deras ordinarie arbete och som motsvarar kravnivån i detta arbete. En hel del respondenter anser, att kravnivån för att bli godkänd i utbildningen är för låg och borde höjas. Man efterlyser också fler inslag av praktiska moment, liksom bättre möjlighet till flexibla utbildningsformer, t ex genom att kunna läsa delar av kursen på distans. Exempel på områden som helt saknas i utbildningen eller som man vill ha mer av är brandfarliga och explosiva varor, liksom ledarskap och byggnadsteknik.

Drygt 90 % anser att de haft tillräckliga förkunskaper för att klara av dessa kurser i vidareutbildningen.

8.4 Förslag till utveckling av utbildningar

För att ta vara på de resultat och erfarenheter som framkommit i utvärderingen av utbildningssystemet har det under 2011 startats ett projekt inom MSB. Inledningsvis kommer fokus och arbetsinsatser att läggas på SMO - utbildningen, men också på frågor av generell karaktär såsom kvalitetssäkring, pedagogisk kompetens hos lärarna, examinationer och examinationskrav, mer inslag av distansutbildning m.m.

MSB anser att de utbildningar som myndigheten ger bland annat behöver utvecklas utifrån de fyra kompetensområden som har identifierats. För att höja tillsynsföräntarnas kunskapsnivå bör MSB utveckla innehållet och formerna även i de andra utbildningarna som erbjuds kommunerna (Tillsyn och olycksförebyggande A, Tillsyn och olycksförebyggande B och Påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer). Innehållet i utbildningarna bör utvecklas inom områden som bedömningar av om brandskyddet är i skäligen omfattning, administrativ kunskap och juridik.

Datum
2010-05-30

Diarienum
2010-4634

Utvecklingen av utbildningarna syftar även till att skapa en systematik i kompetensförsörjningen inom området skydd mot olyckor bestående av till exempel grund- och påbyggnadsutbildningar.

Inom MSB pågår just nu också ett arbete med att ta fram en tillsynshandbok som bland annat kan fungera som underlag för MSB:s utbildningar.

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

Bilaga 1 Referenser

- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
- Reformerad räddningstjänstlagstiftning. Regeringens proposition 2002/03:119
- Reformen skydd mot olyckor - en uppföljning med förslag till utveckling. DS 2009:47
- Remissammanställningen Reformen skydd mot olyckor - en uppföljning med förslag till utveckling, Ds 2009:47 FÖ 2009/19617SSK
- En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn. Regeringens skrivelse 2009/10:79
- Samhällets krisberedskap - stärkt samverkan för ökad säkerhet. Regeringens skrivelse 2009/10:124
- Reflektion: Personlig reflektion utifrån egna erfarenheter som lärare vid Statens räddningsverk (nu MSB), kommunal tillsynsförare och brandkonsult. Ingrid Almgren Bengt Dahlgren AB
- Tillsynskompetens inom området skydd mot olyckor på kommunal nivå. Förvaltningshögskolan Göteborgs Universitet
- Årsuppföljning LSO 2004- 2010. MSB:s uppföljningsunderlag för åren 2004- 2010
- Utvärdering av utbildningssystemet inom området skydd mot olyckor- En analys av tre delstudier på genomförare, studerande och avnämare. Slutrapport 2010-11-17. Umeå universitet
- Framtidens räddningstjänst -utbildning för brandingenjörer - Ett underlag för beslut om utvecklingsinriktning
- Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor
- Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor ("Sevesolagen")
- Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- Ordningslagen (1993:1617)
- Lag om kulturminnen m.m. (1988:950)
- Lag om hotell och pensionatsrörelse (1966:742)
- Alkohollag (1994:1738)

Bilaga 2 Förteckning över deltagande organisationer vid seminarier

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Räddningstjänsten Luleå

Mälardalens Brand- och räddningsförbund

Räddningstjänsten Östra Blekinge

Räddningstjänsten Syd

Storstockholms brandförsvaret

Södertörns brandförvarsförbund

Förvaltningshögskolan Göteborgs universitet

Brandmännens riksförbund

Länsstyrelsen i Uppsala län

Malmö stad

Uppsala Brandförsvaret

Räddningstjänsten Karlstadregionen

Räddningstjänsten Östra Götaland

Räddningstjänsten Storgöteborg

Sörmlandskustens räddningstjänst

Räddningstjänsten Eskilstuna

Räddningstjänsten Västra Skaraborg

Räddningstjänsten Dala Mitt

Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund

Räddningstjänsten Båstad

Räddningstjänsten i Jönköpings kommun

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

Bilaga 3 Historik- tillsyn

Den regelbundna brandsynen innebar att alla byggnader skulle synas en gång per år. Detta visade sig bli en orimlig arbetsbörda i förhållande till resurserna och i 1962-års brandlag infördes därför ett helt nytt system. Nu skulle uteslutande sådana byggnader, upplag och andra anläggningar som var särskilt brandfarliga, eller där brand kunde utgöra fara för ett större antal människor, synas och brandchefen kunde ensam bestämma fristerna. Statens brandinspektion utfärdade anvisningar rörande lämpliga brandsynefrister för olika objekt på ett till fyra år. Rätt att utföra brandsyn fick brandchefen och de brandbefäl brandchefen förordnade. Det var således brandchefen som var myndighet när det gällde brandsyn, inte den politiskt valda nämnden.

För att inte släppa bostadshus helt utan samhällskontroll vad avser brandskyddet infördes 1962 eldstadsbrandsyn som skulle utföras av skorstensfejarmästaren. Bedömningen då var att det farligaste som fanns i en bostad var uppvärmningsanordningen. Då en sotare ändå skulle besöka bostaden för att sota, ansågs det lämpligt att ge sotarna utökad utbildning så att de samtidigt med sotningen kunde utföra brandskyddskontroll. Sotare som upptäckte brandfarliga brister rapporterade dessa till sin mästare som sedan gjorde eldstadsbrandsyn.

1986 tillkom räddningstjänstlagen. I förarbetena till denna angavs inte mycket om brandsynens genomförande, mer än att brandsynen borde fortgå som tidigare. Lagstiftningen bygger istället mycket på förarbetena till 1962-års brandlag. Myndighetsansvaret flyttades dock från brandchefen till den politiskt valda nämnden för räddningstjänst. Tidigare hade brandchefen själv kunnat bestämma vilka objekt som skulle synas. Nu infördes objekten i räddningstjänstförordningen. Dessutom fick Räddningsverket i uppdrag att ge ut föreskrifter om brandsynefrister. Det innebär att varje kommun måste planera brandsyneverksamheten med utgångspunkt från räddningstjänstförordningen och Räddningsverkets föreskrifter om brandsynefrister. För att skapa resurser för den så viktiga brandsyneverksamheten gjordes det också möjligt för kommunerna att besluta om avgift för brandsyn, vilket praktiskt taget alla kommuner tillämpar idag.

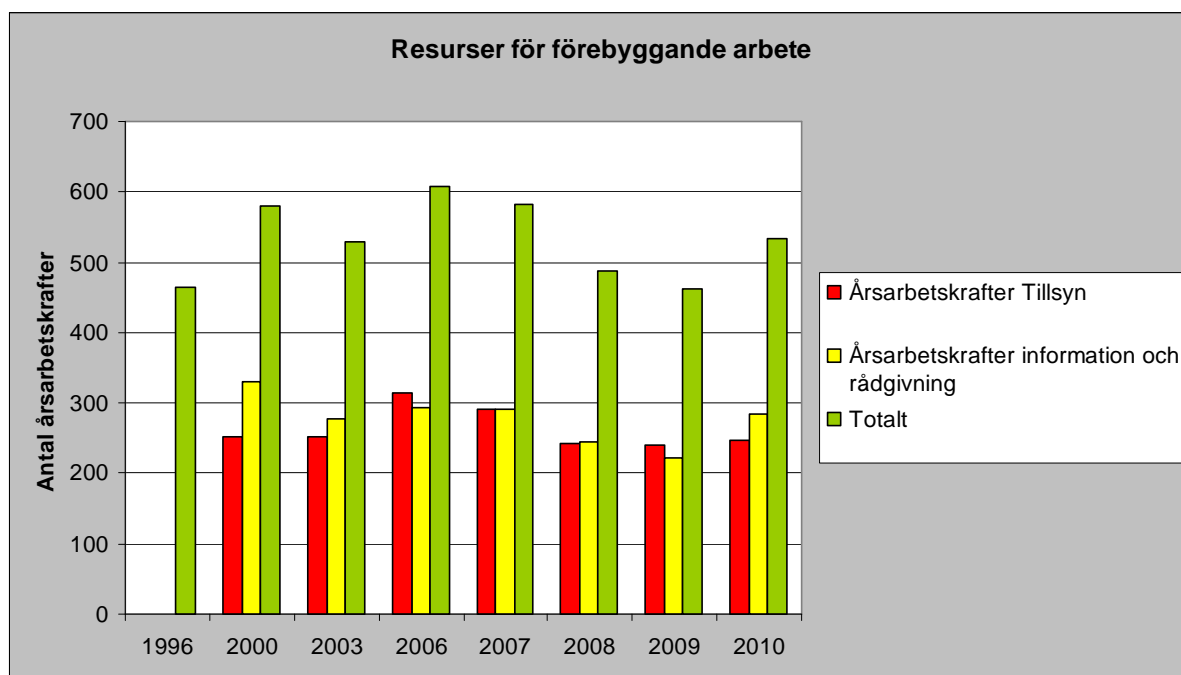
Inom sotningsområdet skedde en förändring så till vida att den "eldstadsbrandsyn" som skulle utföras av skorstensfejarmästaren ändrades till "sotning och kontroll av brandskyddet". Vilken skulle utföras av skorstensfejarmästare eller skorstensfejare som biträder skorstensfejarmästaren.

Bilaga 4 Sammanställning av årsuppföljningar över kommunerna - 2004-2010

Varje år genomför MSB tillsammans med länsstyrelserna en årsuppföljning över hur kommunernas arbete med lagen om skydd mot olyckor (LSO). I uppföljningen ställs ett antal frågor kring resurser för tillsyn och rådgivning, planering av tillsynsverksamheten och genomförande. Nedan följer en beskrivning av hur läget har sett ut mellan åren 2004- 2010 enligt de uppgifter som kommunerna har redovisat.

Resurser

Av nedanstående bild framgår att antalet årsarbetskrafter som avsätts för tillsynsarbete i kommunerna har varierat från år till år. Under 2006 avsattes ca 315 årsarbetskrafter som sedan har minskat med ca 65 årsarbetskrafter fram till 2010. Kommunernas resurser för tillsyn under 2008-2010 är nästan i samma nivå med antalet årsarbetskrafter som avsattes för tillsyn i början på 2000-talet.



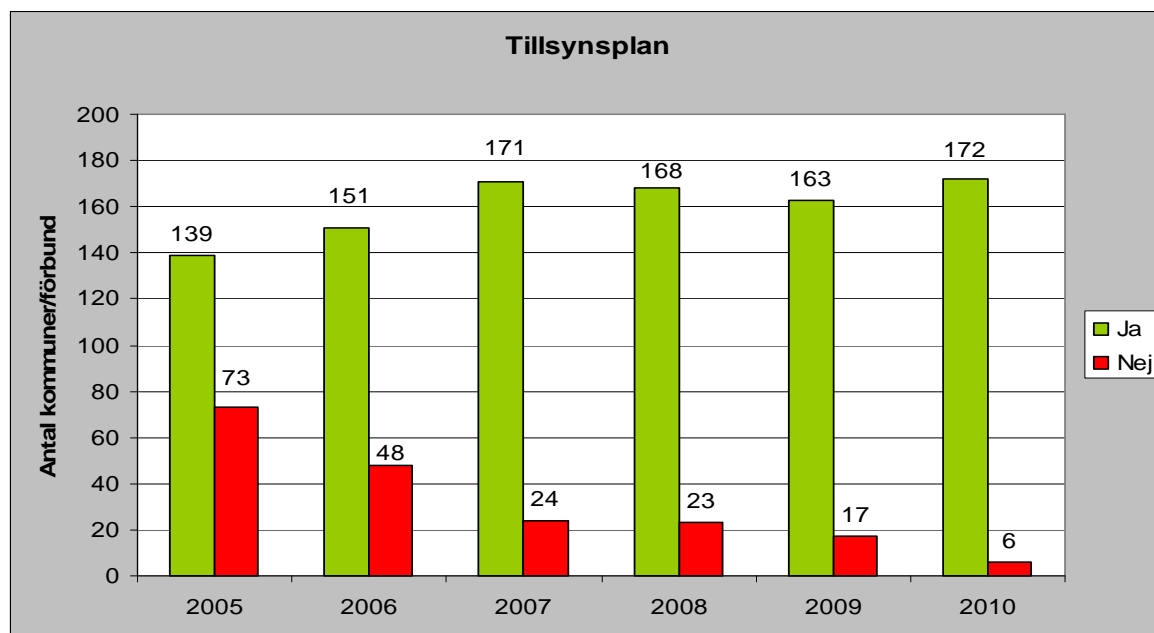
Planering

Tillsynsplan

Kommunerna har från och med 2005 varje år fått svara på om de har en tillsynsplan. De flesta kommuner har en tillsynsplan. Antalet kommuner som inte har någon plan har minskat sen 2005 till 2010. Det är främst små kommuner med få objekt som fortfarande inte har någon tillsynsplan.

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634



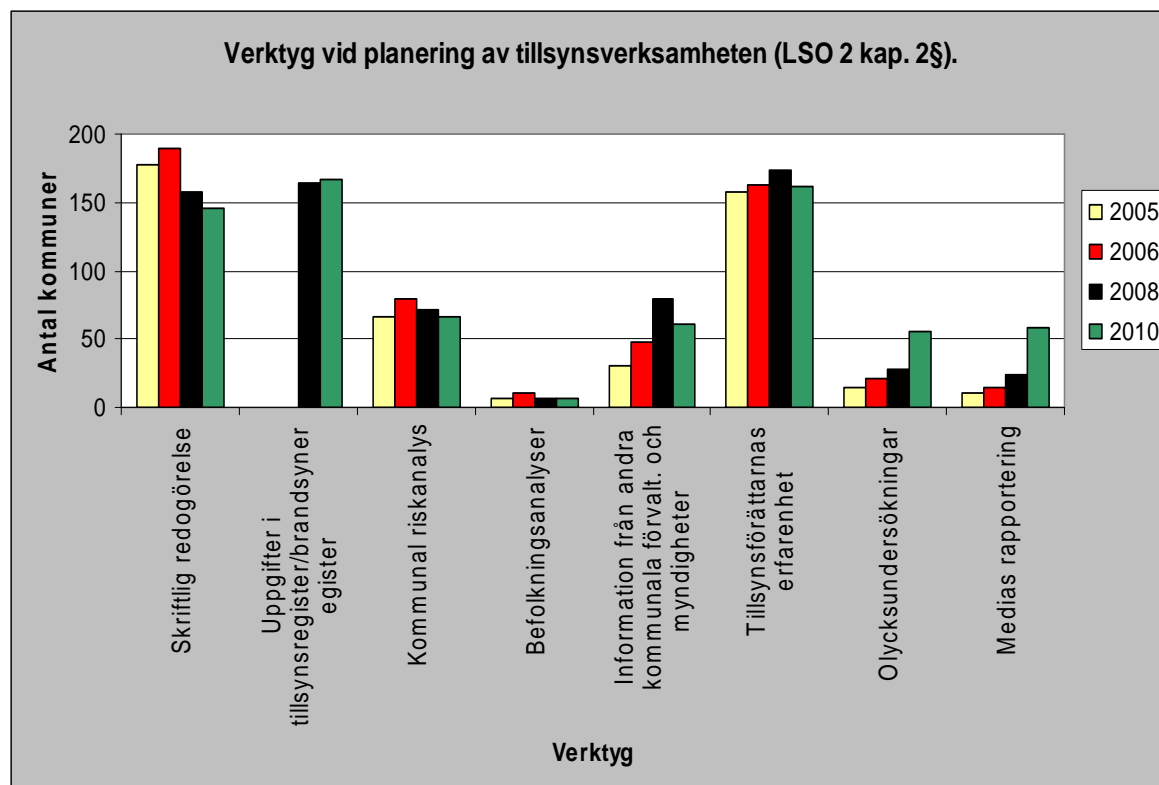
Det är enbart 61 av kommunerna som 2010 uppger att tillsynsplanen även omfattar kommunens tillsynsansvar över den enskildes skyldighet att hålla utrustning för livräddning vid annan olycka än brand (ex. badplatser).

För att få en ökad kunskap om vad kommunernas tillsynsplaner innehåller, fick ett antal kommuner 2009 en förfrågan att delge MSB sina tillsynsplaner. Vid en närmare granskning av ett trettiotal tillsynsplaner konstaterade MSB att kvaliteten och innehållet varierar från kommun till kommun. Vissa planer bestod enbart av en förteckning över ett antal objekt och några planer var mer omfattande.

Verktyg för planeringen

Lagstiftarens intention var att kommunerna ska bedriva en tillsynsverksamhet som i högre utsträckning utgår från de lokala förhållandena än enligt det tidigare systemet med brandsyn. Som en del i det underlag som kommunerna ska planera sin tillsynsverksamhet efter bör den skriftliga redogörelsen för brandskyddet ingå. Förutom detta underlag bör planeringen också utgå från fler variabler för att urvalet ska bli så behovsstyrt som möjligt.

Från 2005 till 2010 har antalet kommuner som använder den skriftliga redogörelsen för brandskyddet som underlag för planeringen av hela tillsynsverksamheten minskat. Verktøy som ökat i användning sen 2005 är information från andra myndigheter, tillsynsförrettars erfarenheter, olycksundersökningar och medias rapportering. Det mest använda verktyget under 2010 var kommunernas tillsynsregister och tillsynsförrettarnas erfarenheter. I många kommuner känner tillsynsförrettarna ofta till objekten väldigt väl då de kanske har genomfört brandsyn/tillsyn på samma objekt flera gånger under de år som de har varit verksamma.



Förutom ovanstående redovisning över vilka verktyg som kommunerna använder sig av i sin planering av tillsynsverksamheten så fanns även följande alternativ att välja på under 2010:

- Insatsstatistik
- IDA-systemet
- Annat

Det mest förekommande var att kommuner använder sig av tre till fem olika verktyg för att planera sin tillsynsverksamhet. Några kommuner använder sig enbart av tillsynsförättarens erfarenhet och tillsynsregister som verktyg.

Skriftlig redogörelse för brandskyddet

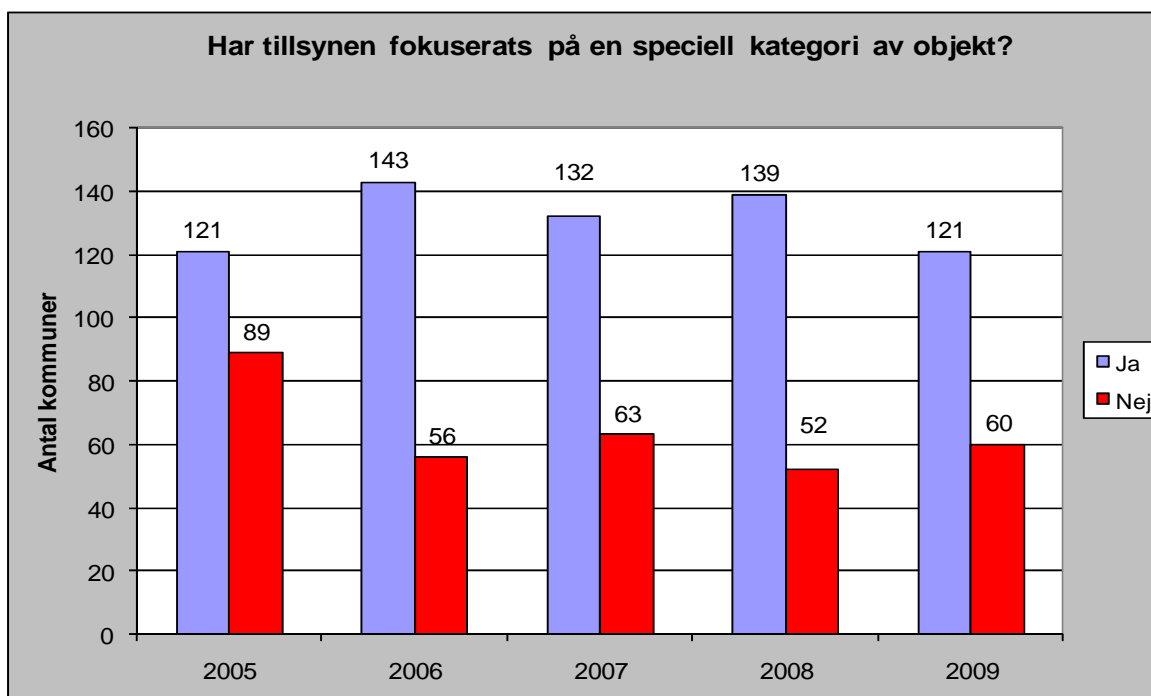
I årsuppföljningen 2007 ställdes frågan i hur stor omfattning den skriftliga redogörelsen användes för planeringen av hela tillsynsverksamheten. Det var då få kommuner som använde sig av den i stor omfattning. De flesta använde sig av den i liten eller viss omfattning.

Under 2008 ställdes istället frågan om den skriftliga redogörelsen används i samband med planeringen av hela tillsynsverksamheten. 64 kommuner uppgav att de använde sig av den skriftliga redogörelsen i samband med planeringen av hela tillsynsverksamheten.

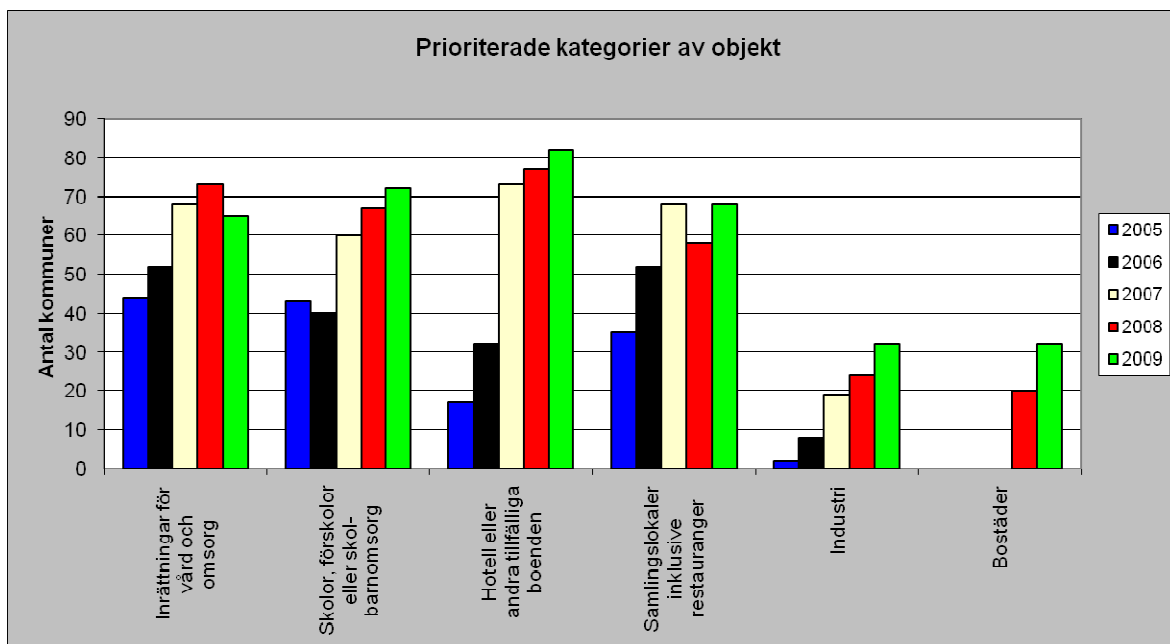


Prioriterade kategorier

Det är inte alla kommuner som gör någon prioritering utifrån olika kategorier av objekt. Sen 2005 och fram till 2009 har det varje år varit cirka 40- 50 % av kommunerna som inte har prioriterat någon eller några speciella kategorier av objekt.



Av de kommuner som uppgett att de prioriterat vissa typer av objekt anges för 2005 inrättningar för vård och omsorg och skolor, förskolor eller skolbarnomsorg som prioriterade. Från och med 2007 till 2009 har flest kommuner prioriterat att genomföra tillsynsbesök på hotell eller andra tillfälliga boenden. Det kan även konstateras att antalet kommuner som prioriterar industrier har konstant ökat från 2005 till 2009.



Kategorin bostäder har inte funnits med som en egen kategori före 2008. Det man kan se från 2008 till 2009 är att allt fler kommuner har med bostäder som en prioriterad kategori. Under 2009 var det ca 31 kommuner som hade bostäder som en prioriterad kategori vilket är nästan lika mycket som industrier.

Genomförande

Antal tillsynsbesök

Jämfört med antalet brandsyner genomförs idag färre antal tillsynsbesök. Detta var en väntad förändring då tillsynen idag ska genomföras utifrån behov och inte enligt detaljerade frister.

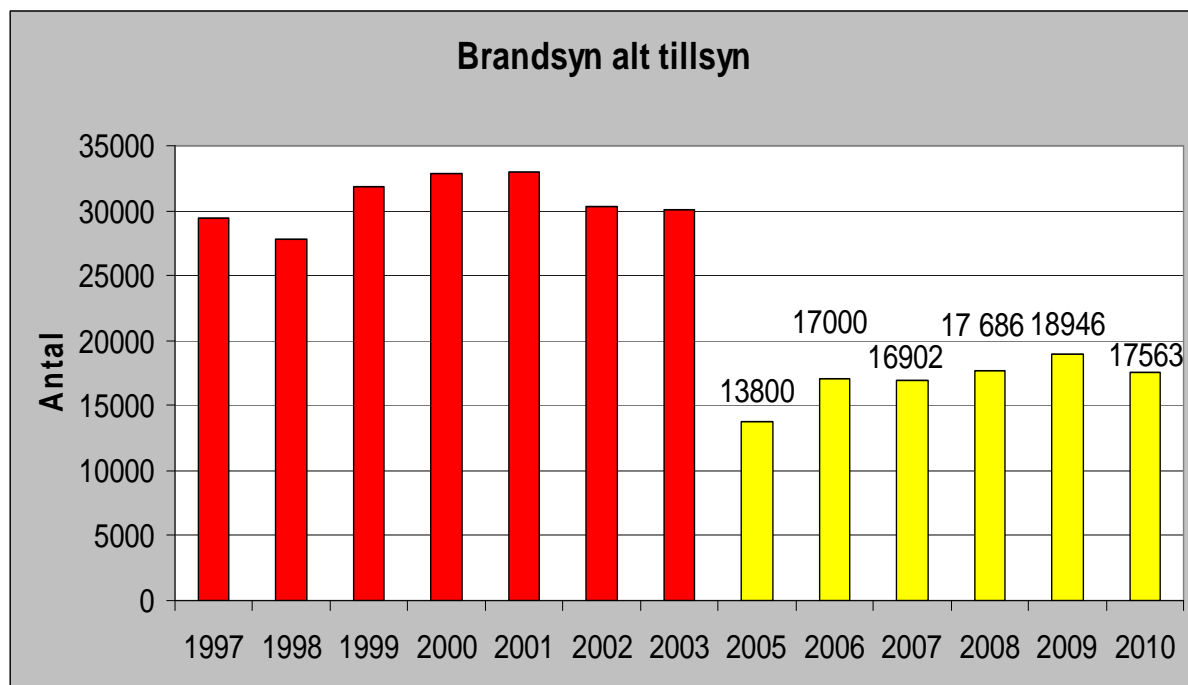
Av redovisade uppgifter kan utläsas att antalet genomförda tillsynsbesök år 2010 i jämförelse med antalet genomföra brandsynebesök år 2003 (före LSO) ligger på ca 60 %.

Antalet genomförda tillsynsbesök har trots allt ökat i antal något mer för varje år mellan 2005- 2009. Under 2010 minskade antalet tillsynsbesök dock något. En trolig orsak till att antalet genomförda tillsynsbesök var färre 2005 än åren

Datum
2010-05-30

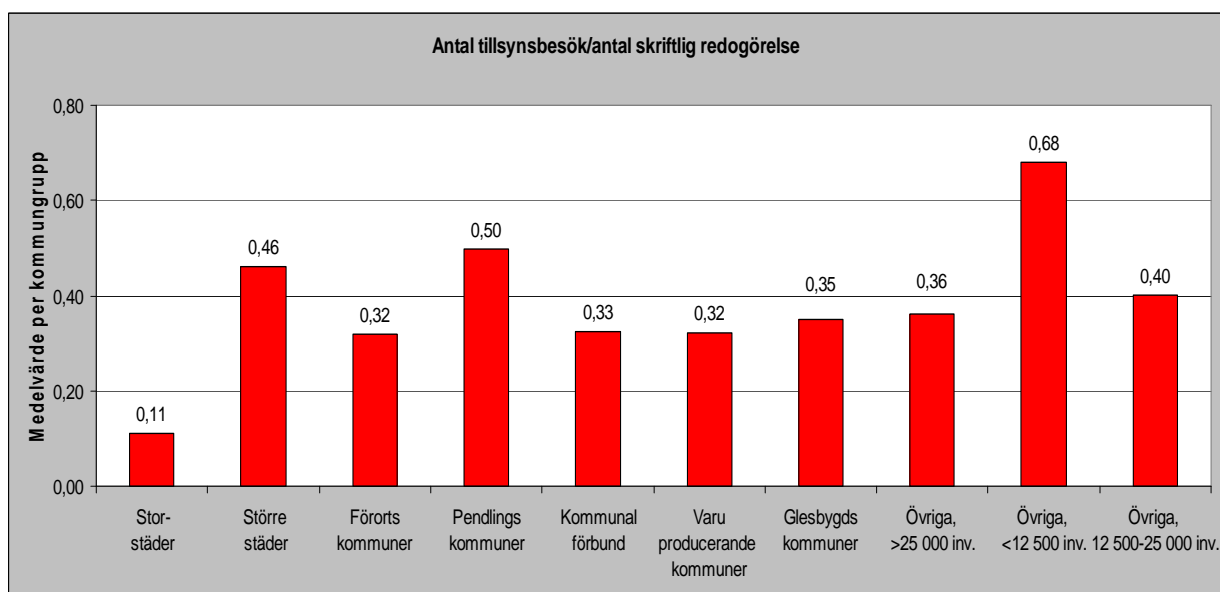
Diariernr
2010-4634

därefter, är att kommunerna under 2005 var engagerade i arbetet med att hantera de skriftliga redogörelserna.



Enligt årsuppföljningarna från 2007-2010 genomför kommunerna tillsyn vid cirka 20 % varje år av de objekt som omfattas av kravet på skriftlig redogörelse.

Fördelningen kopplat till kommungruppsindelningar visar på att det 2008 var kommuner som ingår i gruppen med mer än 25 000 invånare som procentuellt genomför flest tillsynsbesök per antal objekt som omfattas av kravet på skriftlig redogörelse.



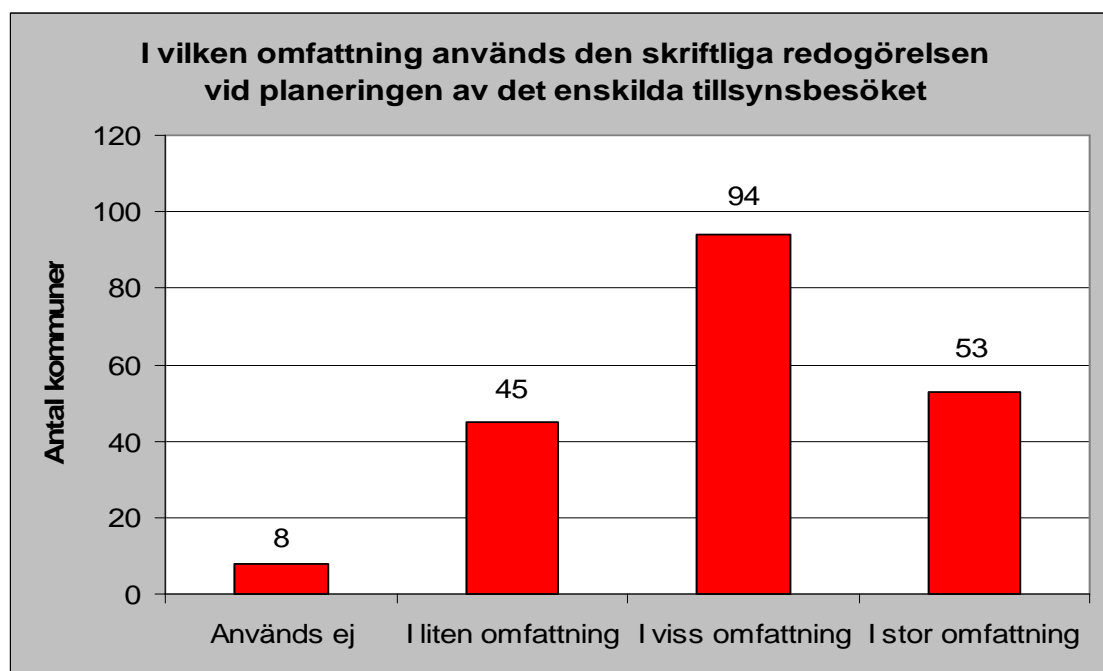
Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

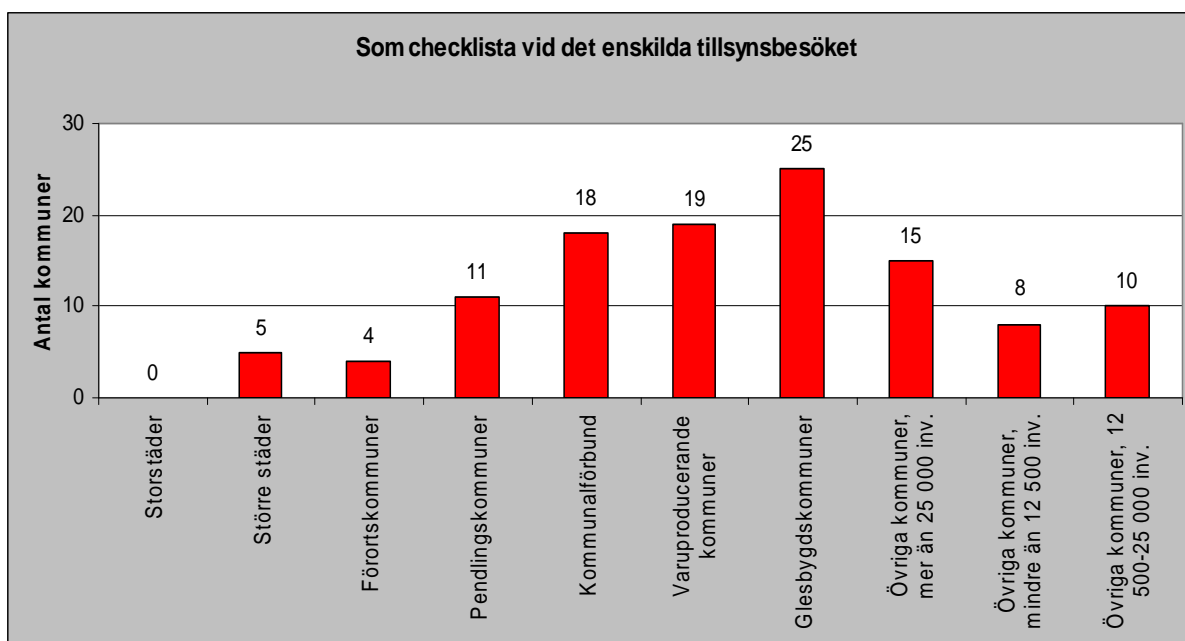
Antalet tillsynsbesök som genomförs på objekt som inte omfattas av kravet på skriftlig redogörelse ökade med ca 10 % från 2007 (ca 22 %) till 2009 (ca 32 %). Under 2010 minskade andelen till cirka 27%.

Hjälpmedel i samband med tillsynsbesök

Enligt svaren 2008 används den skriftliga redogörelsen i någon omfattning i de flesta kommuner när det gäller planeringen av tillsynsbesöket. I vilken omfattning den används skiljer sig dock åt mellan kommunerna.



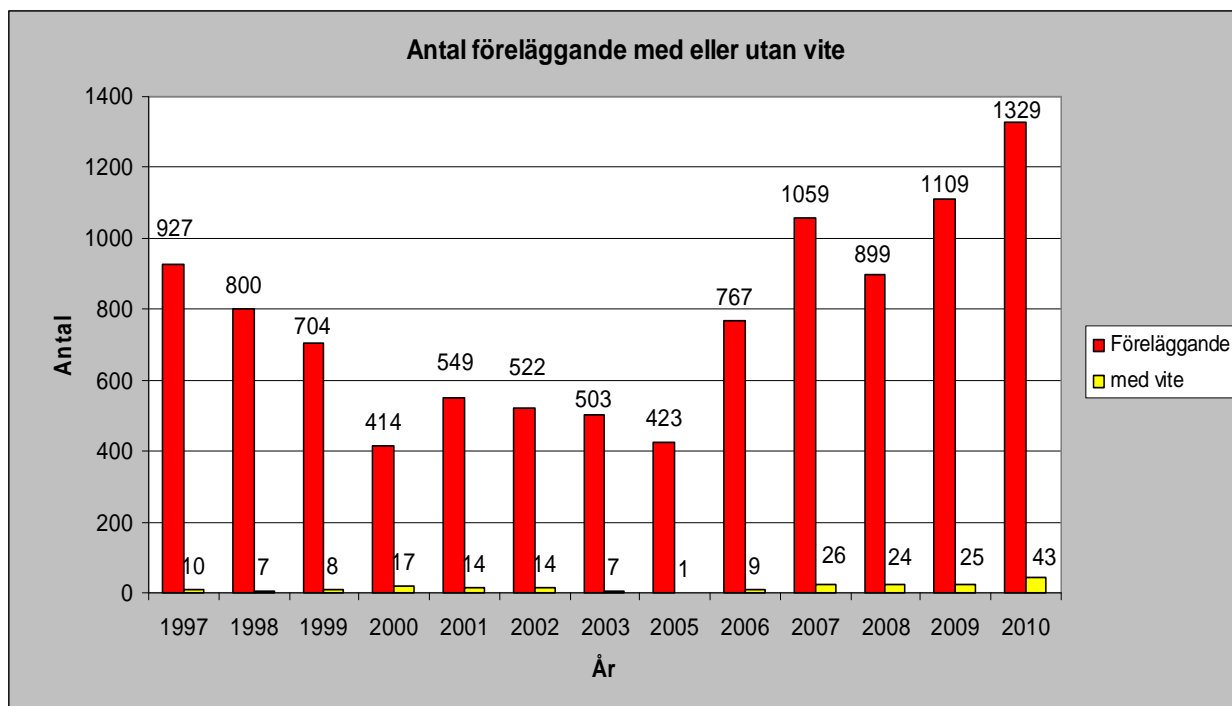
Det är också många kommuner som använder sig av den skriftliga redogörelsen i samband med genomförandet av tillsynsbesöket. Det var 119 kommuner som under 2008 använde sig av den skriftliga redogörelsen som checklista i samband med tillsynsbesök.



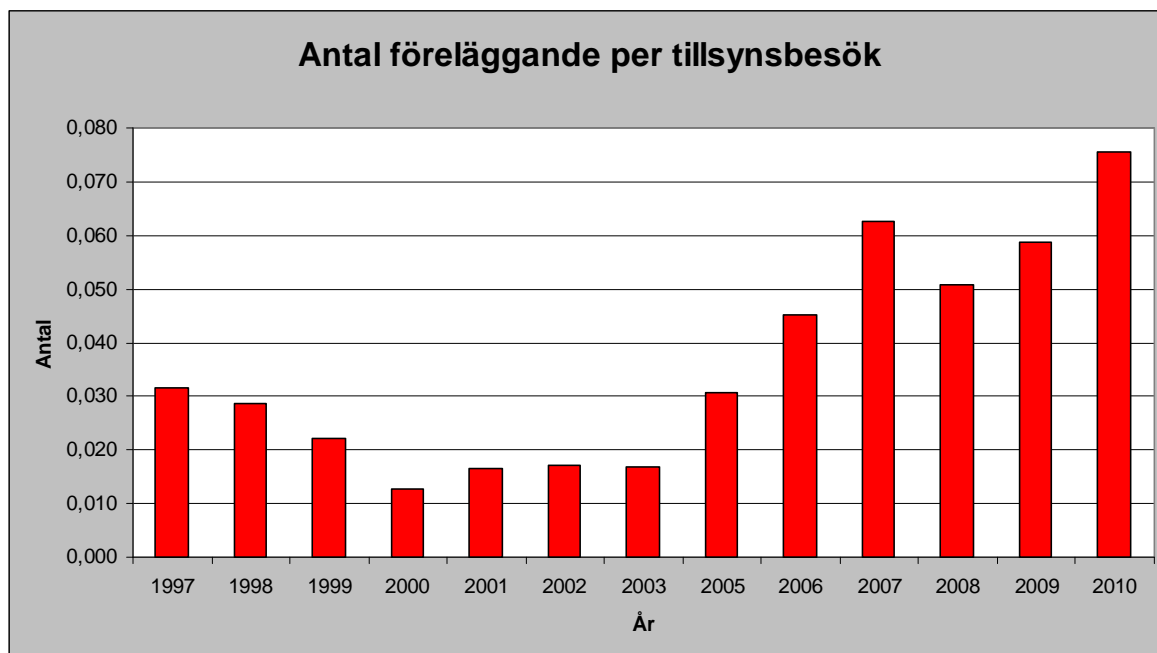
Förelägganden med och utan vite

Antalet förelägganden minskade successivt från 1997 till 2000. Mellan åren 2000 och 2005 varierade inte antalet förelägganden mycket. Från 2006 började antalet öka i en större omfattning och har sedan fortsatt och under 2010 utfärdades cirka 1300 förelägganden.

Andelen förelägganden med vite har ända sedan 1997 legat på en låg nivå. Under 2010 ökade antalet förelägganden med vite med 72 % jämfört med tidigare år. Procentuellt sätt utfärdades förelägganden med vite i samband med 0,25 procent av tillsynsbesöken 2010.

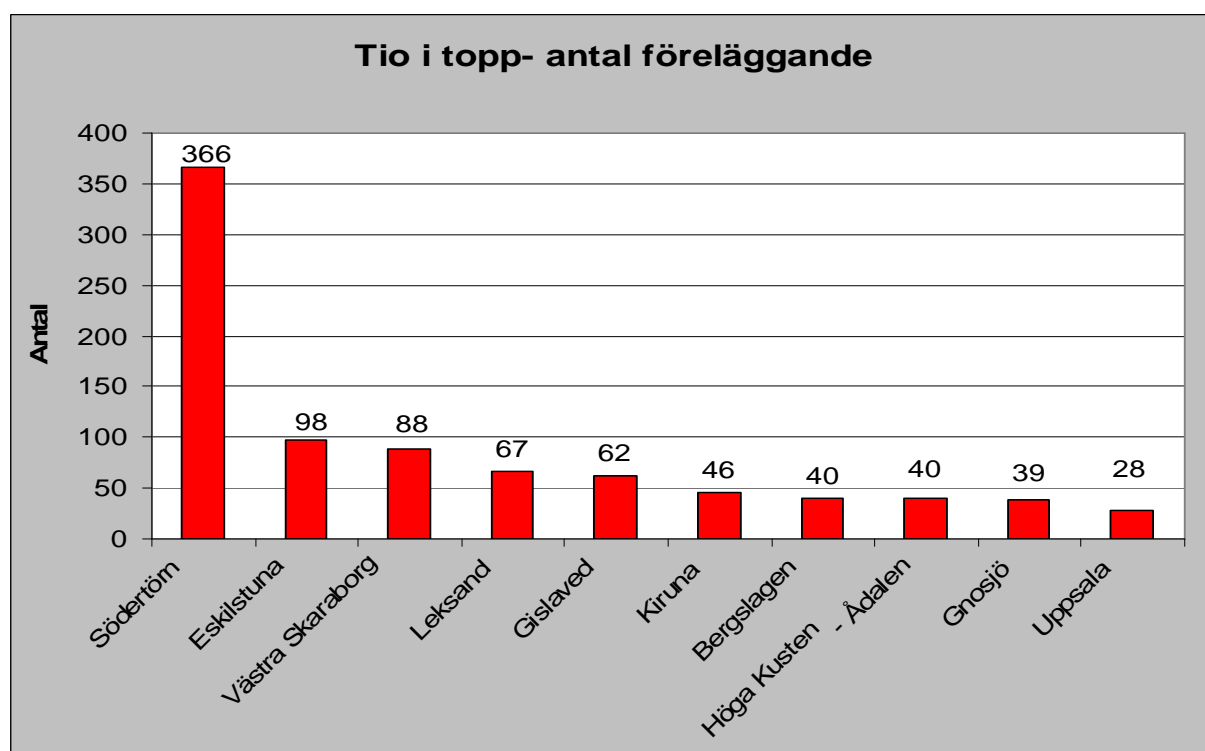


Från 2007 och fram till 2010 utfärdar kommunerna förelägganden i samband med ca 5-7 procent av tillsynsbesöken.

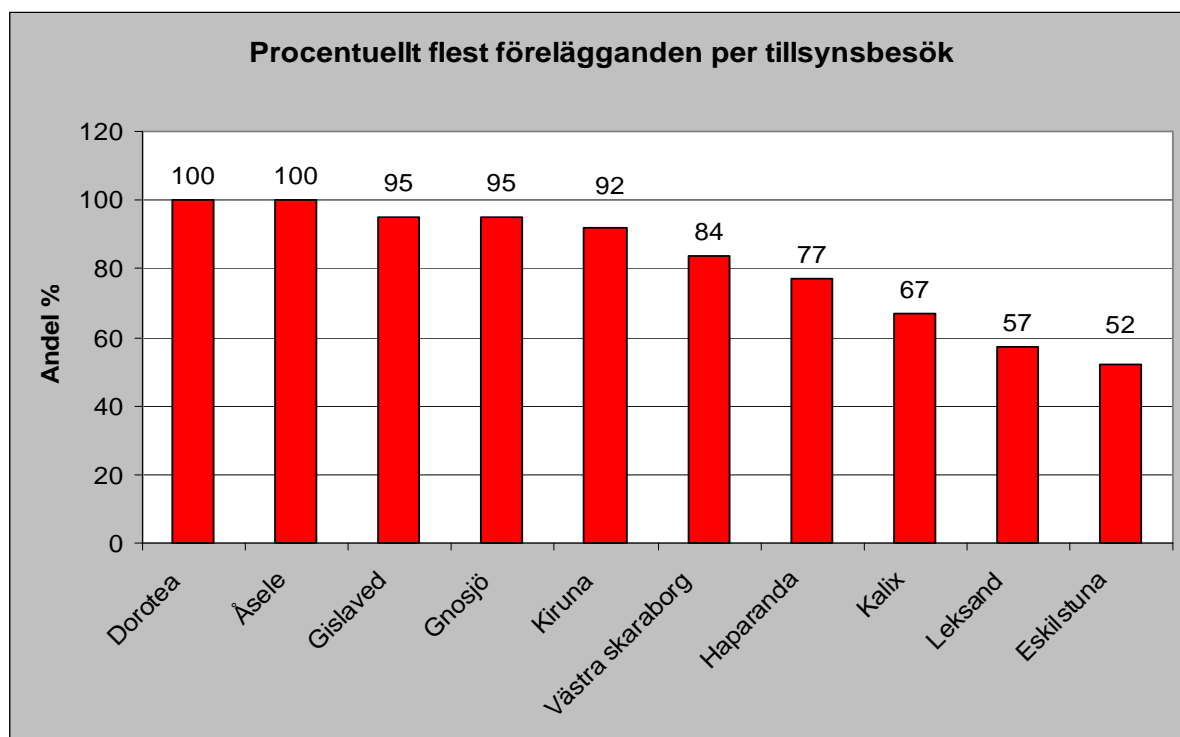


Sen införandet av LSO 2004 är det flera kommuner som inte har utfärdat någon föreläggande alls. Under 2010 var det 90 kommuner som inte utfärdade något föreläggande, vilket är något längre än åren innan.

Under de senaste åren har de tio kommuner som utfärdat flest förelägganden per år stått för cirka 65% av det totala antalet förelägganden. Detta innebär att det är många kommuner som utfärdar ett mindre antal föreläggande. Under 2010 meddelade följande kommuner flest förelägganden till antalet.

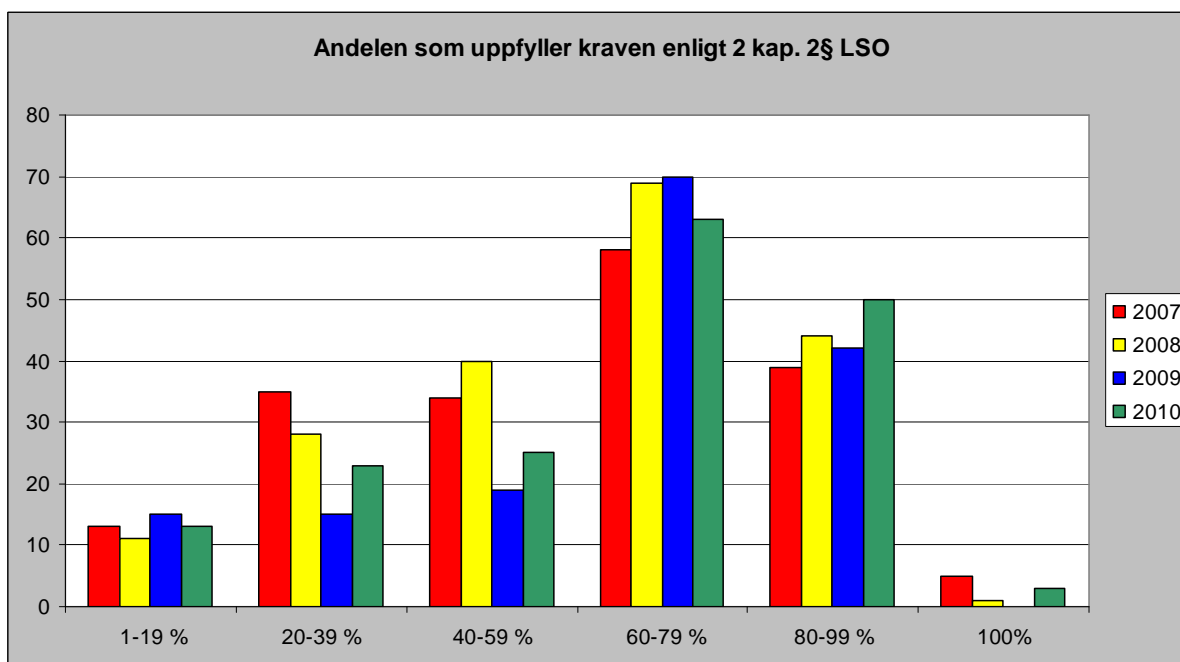


Om man istället tittar på antalet förelägganden procentuellt sätt av antalet genomförda tillsynsbesök När det gäller fördelningen procentuellt sätt, så skiljer sig den tio topp listan under 2010 från den föregående.



Utvecklingen av brandskyddet

Under ett antal år tillbaka har kommunerna fått svara på hur många av objekten som de bedömer uppfyller kraven enligt 2 kap. 2§ LSO. Av svaren att döma är det många verksamheter som inte uppfyller kraven.



Bilaga 5 Allmänna råd som stöd för tillsyn enligt LSO

Sen lagen om skydd mot olyckor (LSO) infördes 2004 har följande allmänna råd tillkommit.

SRVFS 2004:3

Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete. Allmänna råd till *2 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*.

SRVFS 2004:4

Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse för brandskyddet. Allmänna råd till *2 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*, *2 kap. 1 och 2 §§ förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor samt till Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 2003:10)*.

SRVFS 2004:12

Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om brandskydd vid campinganläggningar. Beslutade med stöd av *2 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*.

SRVFS 2006:3

Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om brandskydd i gästhamnar. Beslutade med stöd av *2 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*.

SRVFS 2007:1

Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om brandvarnare i bostäder. Beslutade med stöd av *2 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*.

SRVFS 2008:3

Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om brandskydd i hotell, pensionat, vandrarhem och liknande anläggningar. Beslutade med stöd av *2 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*.

Datum
2010-05-30

Diarienum
2010-4634

Bilaga 6 Historik- utbildningar

Allmänt om utbildning i förebyggande och tillsyn

Den statliga kompetensutbildningen avseende förebyggande verksamhet har under de senaste 25 -30 åren genomgått stora förändringar. En kort sammanfattning redovisas här.

Före 1987

Den förebyggande utbildningen i vilken tillsynsutbildningen ingick var integrerad med de ordinarie kompetensutbildningarna för heltidspersonal. I brandförmansutbildningen fanns en grundläggande utbildning i brandförebyggande verksamhet som uppskattningsvis omfattande 2 – 3 veckor av totalt 11 veckors utbildning

I brandmästarutbildningen fanns en ganska omfattande utbildning i förebyggande verksamhet omfattande ca 5 – 6 veckor av totalt 21 veckors utbildning.

Före år 1987 fanns också kurs för deltidsanställd personal benämnda brandbefälskurs A, B och C. Det var i huvudsak i brandbefälskurs A som en mer omfattande förebyggande verksamhet ingick. Omfattningen av förebyggande verksamhet i brandbefälskurs A var i stort likvärdigt med den utbildning som fanns i brandförmansutbildningen för heltidspersonal.

I brandingenjörsutbildningen, som pågick under två läsår, kan uppskattas att en termin (ca 20 veckor) innehöll kursavsnitt som kan relateras till förebyggande verksamhet.

1987 -2003

Under åren 1987 – 2003 separerades den förebyggande utbildningen från brandförmansutbildningen och brandmästarutbildningen. Utbildningen i förebyggande verksamhet koncentrerades till två särskilda kurser benämnda Förebyggande I (F I) och Förebyggande II (F II). F I omfattade tre utbildningsveckor och F II totalt nio utbildningsveckor. För att få genomgå F I var kravet att en deltagare genomgått brandförmansutbildningen och för att få genomgå F II var kravet att eleven genomgått brandmästarutbildningen.

Brandingenjörsutbildningen har genomförts vid Lunds Tekniska Högskola (LTH) sedan år 1987. Utbildningen omfattade de första åren 2,5 års studier (fem terminer) varefter en elev, för att få kompetens för vissa tjänster inom kommunal räddningstjänst, måste genomgå en utbildning på två terminer vid Räddningsverkets skola i Revinge. Totalt kan uppskattas att den förebyggande verksamheten omfattar två terminers utbildning (ca 40 poäng).

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

Brandingenjörsutbildningen omfattar numera 3 års studier (sex terminer utbildning) och finns även i Luleå, medan det praktiska året vid MSB:s verksamhetsställe i Revinge är oförändrat. I stort kan sägas att den förebyggande utbildningen här inte har genomgått någon förändring.

2003 - ny reformerad grund- och vidareutbildning

Med LSO följde även en översyn av utbildningssystemet som resulterade i ett nytt utbildningssystem med en tvåårig eftergymnasial grundutbildning i Skydd mot olyckor (SMO) med examen i säkerhets- och räddningsarbete. Dessutom infördes tre vidareutbildningsprogram, varav ett kom att omfatta tillsyn och olycksförebyggande verksamhet. I den nya tvååriga grundutbildningen fick, i enlighet med lagens intentioner, den förebyggande verksamheten mycket mer utrymme än i den tidigare 15-veckors brandmannautbildningen.

Kurserna inom tillsynsprogrammet benämns Tillsyn och olycksförebyggande A och B, där A-kursen genomförs under sex veckor och B-kursen under 10 veckor. Med detta nya system har en deltagare möjlighet att få tillträde till A-kursen efter att ha genomgått SMO-utbildningen.

Kurs A (6 veckor): Kursen vänder sig främst till personer som avser att arbeta med kommunal eller statlig tillsynsverksamhet inom området skydd mot olyckor. Kursen ger deltagarna kompetens för att utföra tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor och lagen om brandfarliga och explosiva varor på enklare objekt.

Exempel är förskolor, mindre butiker, campingplatser och bensinstationer.

Kurs B (10 veckor): Kursen vänder sig främst till personer som vill fördjupa sina kunskaper inom området skydd mot olyckor och som avser att arbeta med kommunal tillsynsverksamhet inom området. Kursen syftar till att ge deltagarna förutsättningar för att kunna utföra tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor och lagen om brandfarliga och explosiva varor på mer komplexa objekt än efter A-kursen.

Det nya systemet kan ha inneburit, att tillsynsför rättare fått mindre praktisk erfarenhet inom räddningstjänst och inte har den breda kompetens som funnits tidigare. Å andra sidan kommer tillsynsför rättare i framtiden ha en bättre teoretisk grund att stå på då tillträdeskravet är att ha genomgått SMO-utbildningen som genomförs under två år och innehåller betydande avsnitt om förebyggande verksamhet.

Det ska tilläggas att det med LSO inte finns någon detaljreglering av att ha genomgått viss utbildning för att kunna utses till tillsynsför rättare. Det är kommunerna som ska se till att utsedda tillsynsför rättare har den utbildning och erfarenhet som behövs för att kunna utföra tillsynsarbete.

Bilaga 7 Kortfattat om eventuella behörighetskravs förhållande till tjänstedirektivet och yrkeskvalifikationsdirektivet

I uppdragsbeskrivningen har det angetts att MSB ska beakta hur behörighetskrav förhåller sig till Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (s.k. tjänstedirektivet). Nedan följer en kortfattad redogörelse av MSB:s slutsatser angående eventuellt behörighetskravs förhållande till tjänstedirektivet och yrkeskvalifikationsdirektivet. Eftersom MSB avstyrker införande av behörighetskrav har analysen gjorts översiktligt, framförallt för att påvisa frågans komplexitet ur EU-rättsligt perspektiv.

I yrkeskvalifikationsdirektivet finns bestämmelser om erkännande av yrkeskvalifikationer som förvärvats i en annan medlemsstat inom EES och ger rätt att där utöva yrket (ursprungsmedlemsstat) när en annan medlemsstat (mottagande medlemsstat) kräver bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av ett reglerat yrke. Direktivet avser såväl anställda som egenföretagare och reglerar erkännandeförfarandet vid etablering inom ett reglerat yrke och vid tillhandahållande av tjänster, ansökningsförfarande, krav på handlingar, användande av yrkestitel samt administrativt samarbete mellan behöriga myndigheter.

Tjänstedirektivets regler syftar till att skapa en gemensam marknad för tjänster. Direktivet är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat inom EES. Tjänstedirektivets bestämmelser rör administrativ förenkling; tillstånd och vissa andra krav på etablering samt fri rörlighet för tjänsteverksamhet; själva tillståndsförfarandet; tjänstemottagarnas rättigheter; tjänsternas kvalitet samt myndighetssamarbete mellan medlemsstaterna.

Enligt artikel 4 tjänstedirektivet avses med tjänst all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel 50 i fördraget (artikel 57 EUF-fördraget). Enligt prop. 2008/09:187 Genomförande av tjänstedirektivet (s.53) följer det av EU-domstolens rättspraxis att tjänsten måste tillhandahållas av en leverantör, fysisk eller juridisk person, som inte är knuten till ett anställningsavtal (se EG-domstolens dom i mål C 36/74, Walrave, REG 1974 s. 01405). Tjänstedirektivets bestämmelser som rör etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster bör endast tillämpas om den berörda verksamheten är öppen för konkurrens (p.8 ingressen).

Om tjänstedirektivet i ett konkret fall står i konflikt med någon annan EU-rättslig bestämmelse, som reglerar specifika frågor avseende tillträde till och utövande av en tjänsteverksamhet inom särskilda områden eller för särskilda

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

yrken, ska tjänstedirektivets bestämmelse inte tillämpas (artikel 3.1 tjänstedirektivet). I förhållande till yrkeskvalifikationsdirektivet innebär detta följande. När det gäller reglerade yrken enligt yrkeskvalifikationsdirektivet regleras själva erkännandet av yrkeskvalifikationer, som oftast utgör en del av tillståndsförfarandet, av yrkeskvalifikationsdirektivets regler. Dessa regler har företräde före tjänstedirektivets regler då det gäller erkännandet av yrkeskvalifikationen. Övriga delar av tillståndsförfarandet, såsom tillståndsförfarande, villkor för tillstånd och dess varaktighet, omfattas av tjänstedirektivets regler (artiklar 9–15 tjänstedirektivet) och ska utvärderas enligt dessa.

Varken tjänstedirektivet eller yrkeskvalifikationsdirektivet tillämpas på verksamheter som är förenade med utövande av offentlig makt (artiklar 45.4 och 51 EUF-fördraget). Begreppet offentlig makt definieras inte i EUF-fördraget. Sedvanligt avses med utövande av offentlig makt sådana befogenheter som tillkommer polisen och rättsväsendet.

I prop. 2008/09:187 (s.45) har det uttalats att offentlig maktutövning, såsom begreppet har definierats i EG-domstolens praxis, sammanfaller i stort med den svenska termen myndighetsutövning. Det som undantas från tjänstedirektivets tillämpningsområde skulle således kunna beskrivas som verksamhet som är förenad med myndighetsutövning. I prop. 2008/09:187 (s.43) har det anförts att det kan finnas tjänster som omfattas av direktivets tillämpningsområde som kan ha inslag av offentlig maktutövning, som t.ex. sotartjänster. Om en viss tjänst faller inom tjänstedirektivets tillämpningsområde får således bedömas utifrån verksamhetens karaktär. Härvid får avgöras om verksamheten ska anses vara förenad med offentlig maktutövning eller inte.

Undantaget avseende utövande av offentlig makt har tolkats restriktivt av EU-domstolen. Hittills har EU-domstolen aldrig slagit fast att en viss verksamhet omfattas av undantaget. Enligt domstolen avser offentlig makt endast särskilda verksamheter och inte hela yrkesgrupper (mål C-355/98 Kommissionen mot Belgien, REG 2000 I-01221, mål C-114/97 Kommissionen mot Spanien, REG 1998 I-06717, mål C- 42/92 Adrianus Thijssen mot Controledienst voor de verzekering, REG 1993 I-04047 och mål C-2/74 Jean Reyners mot belgiska staten, REG 1974 00631). Att en verksamhet utgör en del av utövandet av offentlig makt medför inte i sig att undantaget ska omfatta alla övriga verksamheter som yrkesutövaren utövar. För att en hel yrkesgrupp ska kunna täckas av undantaget måste denna grupps verksamhet ägnas åt utövandet av offentlig makt, eller så ska den del av verksamheten som ägnas åt utövandet av offentlig makt inte kunna skiljas från övrig verksamhet.

Undantaget tillämpas inte på verksamheter som har en rent stödjande och förberedande karaktär i förhållande till utövandet av offentlig makt eller verksamheter som har en rent teknisk karaktär, såsom utformning av programmering och drift av databehandlingsystem.

Datum
2010-05-30

Diarienum
2010-4634

Tillsyn över efterlevnaden av LSO och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utövas av en kommun inom kommunens område och av länsstyrelsen inom länet (5 kap. 1 § LSO). Karakteristiskt för tillsynsverksamheten är att den avser myndighetsutövning. Den ska också bedrivas av det allmänna. Den kommunala tillsynen enligt LSO är inte öppen för konkurrens. För brandskyddskontroll gäller det emellertid att kommunen får ge den utför brandskyddskontroll utan att vara tjänsteman hos kommunen befogenhet att på kommunens vägnar meddela nödvändiga förelägganden och förbud enligt 5 kap. 2 § andra stycket LSO.

På området skydd mot olyckor finns det för närvarande behörighetskrav avseende två yrken: räddningsledare och brandskyddskontrollant (3 kap. 9 § resp. 10 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor). Vid genomförande av yrkeskvalifikationsdirektivet gjordes bedömningen att räddningsledare var ett sådant yrke som innebar utövande av offentlig makt. Det beror framförallt på de särskilda maktbefogenheterna som räddningsledare har enligt 6 kap. 1 § (tjänsteplikt) och 2 § (ingrepp i annans rätt) LSO. Brandskyddskontrollant ansågs emellertid vara ett reglerat yrke som skulle omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivet. Erkännande av yrkeskvalifikationer avseende utförande av brandskyddskontroll är reglerat i Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 2007:3) om erkännande av utländska yrkeskvalifikationer.

Brandskyddskontroll är en form av tillsyn enligt LSO. Brandskyddskontrollant är ett reglerat yrke som omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivet. Om det införs behörighetskrav avseende tillsynsför rättare bör samma bedömning därför göras. Sverige blir således skyldig att i enlighet med yrkeskvalifikationsdirektivet tillhandahålla ett erkännandeförfarande som ger möjlighet för en tjänsteutövare som kommer från ett annat EES-land och som har motsvarande yrkeskvalifikationer att få behörighet i Sverige. Kompensationsåtgärder i form av en anpassningstid eller ett lämplighetsprov kan behöva övervägas. Anpassning till yrkeskvalifikationsdirektivet skulle innebära behov av ändringar i förordningen om skydd mot olyckor och föreskrifter på myndighetsnivån.

Frågor som rör erkännande av yrkeskvalifikationer från ett annat EES-land är av komplicerad beskaffenhet. Inte sällan stöter man på problem avseende bedömningar om verksamheter är jämförbara, om kompetensbeviset är utfärdat av en behörig myndighet i hemlandet eller om utbildningen inte väsentligt avviker från utbildningen i Sverige för att avgöra om det finns behov av kompensationsåtgärder. Allt detta är resurskrävande hos den behöriga myndigheten. Återinförandet av behörighetskrav för kommunala tillsynsför rättare skulle definitivt medföra ökad arbetsbelastning för MSB vad gäller erkännande av yrkeskvalifikationer.

Återinförandet av behörighetskrav förutsätter vidare att det ska finnas ett utbildningssystem. För närvarande finns en omfattande marknad för utbildningstjänster. Den nya förvaltningspolitiska inriktningen (prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt) är att

Datum
2010-05-30

Diariernr
2010-4634

statliga myndigheter inte bör agera i konkurrens med inhemska privata aktörer. Statliga myndigheter bör som regel inte sälja varor och tjänster på marknaden. Vid eventuellt återinförande av behörighetskrav bör den nya förvaltningspolitiska inriktningen beaktas. Man kan därför behöva uppmärksamma ett potentiellt intresse på marknaden av att sälja utbildningstjänster till offentliga aktörer. Utbildningskraven kan därför behöva utformas neutralt, utan att en utbildningsaktör gynnas särskilt. Dessutom kan det komma att behövas någon form av kontroll av utbildningsföretag för att säkerställa att de marknadsaktörer som säljer utbildningstjänster når upp en garanterad miniminivå i sina utbildningar. Kravet på tillstånd för att kunna utbilda tillsynsförrättare förefaller som en lämplig kontrollform. Detta skulle i sin tur kräva noggranna överväganden avseende de specifika kraven som skulle behöva ställas på leverantörer av utbildningstjänster för att kunna få tillstånd.

Utbildningstjänster är definitivt sådana tjänster som omfattas av tjänstedirektivet. Tjänstedirektivets krav ska därför beaktas, bl.a. att tillstånd inte får utkrävas från företag som kommer från ett annat EES-land om inte kravet på tillstånd kan motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset och tillståndskravet klarar EU-rättsliga testet (icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet), artikel 9 och artikel 15 tjänstedirektivet. Sverige ska alltså kunna motivera att tillståndskravet överensstämmer med tjänstedirektivet, dvs. att det kan motiveras av hänsyn till exempelvis allmän säkerhet, skydd för människors liv och hälsa eller miljöskydd och att det är icke-diskriminerande, nödvändigt och proportionellt. Dessutom ska tillståndsförfarandet överensstämma med tjänstedirektivets bestämmelser. Kravet på tillstånd skulle kräva nödvändiga ändringar i förordningen om skydd mot olyckor och i förekommande fall införande av föreskrifter på myndighetsnivå. Lagstiftningsförslagen skulle behöva förhandsanmälas till kommissionen i enlighet med artikel 15.7 tjänstedirektivet.

Det ovan anförda innebär att återinförandet av behörighetskrav för kommunala tillsynsförrättare skulle kräva åtgärder för att anpassa de tilltänkta författningarna till yrkeskvalifikationsdirektivet och – om det införs ett krav på tillstånd för att kunna utbilda tillsynsförrättare - tjänstedirektivet. Det förberedande arbetet och genomförandet skulle kräva åtskilliga resurser.