

OFFENTLIGT ETOS – EN GOD FÖRVALTNINGSKULTUR

Vår syn på tillsyn

– principer för tillsynsarbete i praktiken



Tillsynsforum 2011

Innehåll

Förord4

De sex principerna

1. Demokrati..... 6

2. Legalitetsprincipen..... 8

3. Objektivitet, saklighet och likabehandling..... 10

4. Fri åsiktsbildning..... 12

5. Respekt 14

6. Effektivitet och service 16

Framtidsspaning..... 18

Slutord 21

Förord

Den 6 april 2011 arrangerade Tillsynsforum och Krus, Kompetensrådet för utveckling i staten, en involveringskonferens under namnet "Din syn på tillsyn". Ambitionen var att, utifrån den gemensamma värdegrunden för de statsanställda, diskutera och tolka hur värdegrunden praktiskt används av landets tillsynsmyndigheter som har både skiftande uppdrag och förutsättningar för att bedriva tillsyn.

I den här skriften sammanfattas de viktigaste reflektionerna som 120 medarbetare från 35 olika myndigheter gjorde under konferensen.

Sex principer utgör basen i demokratin och rättsstaten Sverige och diskuterades av olika workshops som ledde till goda reflektioner som med fördel kan användas som diskussionsunderlag i ett fortsatt värdegrundsarbete men även för praktiskt tillsynsarbete. Som stöd för detta har även ett antal experter inom tillsyn bidragit till denna skrift.

Syftet med skriften är att ge dig som bedriver tillsyn extra kraft och självförtroende för att göra ett så bra jobb som möjligt inom ramen för ditt mandat. Tillsynsmyndigheterna ska ges möjlighet att möta tillsynsobjekten utifrån ett gemensamt förhållningsätt.

Demokrati

All offentlig makt utgår från folket

Legalitet

Den offentliga makten utövas under lagarna.

Objektivitet, saklighet och likabehandling

Alla är lika inför lag. Myndigheter och domstolar ska behandla alla lika.

Fri åsiktsbildning

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning.

Respekt

Den offentliga makten ska utövas med respekt för människors frihet och lika värde.

Effektivitet och service

Verksamheten ska bedrivas så billigt och med så hög kvalitet som möjligt med givna resurser.

Tillsynsforum har ambitionen att vara ett levande och dynamiskt nätverk som ska stimulera erfarenhetsutbyte mellan myndigheter och utveckla medarbetarnas kompetens. Ökad förståelse för kollegors mandat och ansvar, och samarbete mellan myndigheter, bidrar till att beslutsvägarna blir kortare och resurser används mer effektivt vilket i sin tur gagnar medborgarna och bidrar till att respekten för institutionerna i samhället ökar.

Du kan genom ett öppet och aktivt förhållningssätt och med den statliga värdegrunden för ögonen bidra till den förvaltningspolitiska och demokratiska utvecklingen. Det är viktigt att medborgarna förstår vilka sakliga grunder som ligger till grund för tillsynen. Tillsynen är ett viktigt redskap för att säkerställa att lagar och regleringar följs. Det gäller såväl på en internationell som på en nationell och lokal nivå.

Tillsynen har med tiden kommit att få högre prioritet av den svenska regeringen. I dagens läge handlar det om att vara proaktiv och närvarande för att kunna påverka kommande regleringar.

1

Demokrati

– all offentlig makt utgår från folket.

Myndigheterna och domstolarna är en viktig del av demokratin och rättsstaten.

Det innebär att i staten är den demokratiska värdegrunden utgångspunkten för allt arbete och all maktutövning.

”Varje möte är en möjlighet att öka förtroendet för lagstiftningen och hävda demokratiska värden”
(röst på konferens)

Tillsynen är ett viktigt verktyg för att se till att lagar och förordningar som arbetats fram inom ramen för demokratin, EU-direktiv såväl som svenska regelverk utgår från den representativa demokratin beslutsprocess.

Var och en som arbetar med tillsyn har att verka för såväl dialog med tillsynsobjekten, de som påverkas av att tillsynen blir utförd, som med andra myndigheter. En så rättssäker, rättvis och konsekvent tillämpning som möjligt är målet. Dessutom ska människors grundlagsskyddade demokratiska fri- och rättigheter alltid respekteras.

För att säkerställa att lagar respekteras och följs, samt att tillsynen sker på det sätt som är beslutat på demokratisk väg, är det centralt att tillsynsmyndigheten arbetar för så stor insyn i processen som möjligt. Men denna öppenhet har en gräns. Den får inte motverka uppdragets syfte eller vålla skada, till exempel innebära inskränkningar i den personliga integriteten.

Öppenhet och insyn innebär att tillsynsfunktionen också lyssnar till synpunkter från intressenter i omgivningen. För att verka för en fortsatt

demokratisk samhällsutveckling är det viktigt att återkoppla brister i lagar och regler till regering och riksdag. Det bidrar till en mer effektiv förvaltning. Skattemedel ska inte användas ovarsamt och emellanåt krävs det myndighetskurage för att få ifrågasätta beslut prövade. Beslut måste fattas för att skapa praxis på området.

Konferensdeltagarna:

- ☀ Målet är att medborgarna ska förstå nyttan med tillsynsverksamheten, förstå vilket mandat som myndigheten arbetar utifrån, hur ärenden avgörs. Det ska vara enkelt för enskilda att förstå om och hur beslut kan påverkas.
- ☀ Varför finns vi? Vad är vårt existensberättigande? Det är frågor som alla som arbetar med tillsyn ska kunna ge svar på.
- ☀ En viktig roll för den som arbetar med tillsyn är att via sin myndighet bidra med underlag för återkoppling till politiker och lagstiftare. Fungerar lagar och regler som det var tänkt? Hur kan vi jobba bättre tillsammans för att regler ska vara begripliga och accepteras av dem som berörs, det vill säga medborgarna. Regler ska tillämpas på samma sätt av alla inom en myndighet.

2 Legalitetsprincipen

– den offentliga makten utövas under lagarna.

Legalitetsprincipen betyder att den verksamhet som utövas måste ha stöd i lag eller annan författning. Det är självfallet en viktig princip för den som har tillsyn som arbetsuppgift och ska se till att regelverk följs.

"Det krävs lagstöd för både beslut och sanktioner..."
(röst på konferens)

Utan stöd i lag eller författning saknar en myndighet möjlighet att fatta beslut. Det är ett stort ansvar att arbeta i staten och fatta beslut å statens vägnar, så kallad myndighetsutövning.

Vilka arbetsuppgifter och mål som ska prioriteras i den offentliga verksamheten bestäms ytterst av folkvalda politiker i regering och riksdag. Däremot är det myndigheterna själva som fattar beslut i enskilda ärenden. Regeringen kan inte ändra på myndigheters beslut, vilket motverkar både politiska nycker och ministerstyre.

Konferensdeltagarna:

- ☀ Det är inte alltid glasklart vilka regler eller praxis som gäller. Men då gäller det att undvika dåliga genvägar. Ibland kan det vara nödvändigt att besluta i "gråzon" för att få till stånd ett beslut och en rättslig prövning. Smygreglera inte via allmänna råd utan aktualisera istället behovet av ändringar i det regelverk som inte fungerar. Det händer att EU-direktiv som ska införas kräver förändringar av nationell rätt.
- ☀ För en rättssäker prövning krävs lagstöd, samsyn i den egna myndigheten, och kanske även hos en andra och tredje myndighet. I dessa fall krävs kunskap och kompetens samt erfarenhet att bedöma vilka konsekvenser ett beslut får.
- ☀ Var tydlig och kommunicera vad tillsynsmyndigheten arbetar med. Skilj på kartläggning och granskning. Kartläggningar resulterar i rapporter. Granskningar leder till beslut. Det bör finnas interna mallar och riktlinjer för hur rapporter och beslut ska utformas.

3 Objektivitet, saklighet och likabehandling

– alla är lika inför lagen. Myndigheter och domstolar ska behandla alla lika.

Alla är lika inför lagen. Det ska gå att lita på att myndigheter behandlar alla människor på samma sätt. Som företrädare för en myndighet är det viktigt att både vara och uppfattas som saklig och opartisk. Om du hamnar i en situation där omgivningen kan misstänka att du har ett egenintresse ska du säga nej till arbetsuppgiften.

*”Lika bedömning behöver inte innebära samma bedömning, men den ska vara rättvis saklig och konsekvent.”
(röst på konferens)*

Det ska alltid framgå tydligt om man uttalar sig i tjänsten eller som privatperson, inte minst vid debatt. Objektivitet, saklighet och likhetskrav är en förutsättning för att domstolarna och den offentliga förvaltningen ska fungera.

Ett stort ansvar vilar på medarbetarnas axlar i staten. Lika fall ska behandlas lika och konsekvent. Beslut ska baseras på sakskaäl, inte på personligt tyckande. En viktig sak är också att beslut och åtgärder ska vara proportionerliga, det vill säga ett beslut ska vara rimligt i förhållande till en frågas betydelse och omfattning. Som tjänsteman i staten gäller det att slå vakt om förtroendet för tjänstemannarollen.

Konferensdeltagarna:

- ☀️ Ha modet att behandla alla lika, det vill säga särbehandla inte stora och systemviktiga aktörer. Tillsynen bör utgå från regelbundna riskbedömningar.
- ☀️ Anpassa språket efter mottagaren. Innebörden ska vara den samma, men behöver inte kommuniceras på exakt samma sätt. Formulera begripliga beslut och kommunicera dem inom rimlig tid. Använd klarspråk!
- ☀️ Behandla lika fall lika och samarbeta med myndigheter och regioner så att processen blir rättssäker. Men lika bedömning behöver inte innebära exakt samma bedömning så länge den är lagenlig, rättvis och konsekvent.
- ☀️ Undvik att hamna i beroendeställning till den du ska kontrollera. Uppträd korrekt, vara tydlig och lyssna!
- ☀️ Ett sätt att uppfylla kraven på likabehandling, objektivitet och saklighet är att se till att myndigheten har en väl känd tillsynsplan. Planen ska helst vara tillgänglig och bekant för både de egna medarbetarna och dem som ska granskas. Riktlinjerna ska vara skriftliga och kan behandla jäv, ärendehandläggning, dokumentation och kommunikation, men också representation.

4

Fri åsiktsbildning

– den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning.

I ett demokratiskt land är det självklart att medborgarna ska ha rätt att uttrycka sina åsikter.

”Det behövs både en intern- och extern kommunikationsplan. Alla har rätt att ta del av de beslut som inte omfattas av sekretess”
(röst på konferens)

Enligt svensk grundlag kan vi alla demonstrera på gator och torg, organisera oss i intresse- och fackföreningar samt både utöva och byta religion.

Att medborgarna har rätt att ta del av allmänna handlingar, oftast via medierna, är en demokratisk guldgruva. Men offentlighetsprincipen handlar om mer än handlingar. Den innefattar offentlighet i våra domstolar och att offentliganställda kan slå larm om brister i verksamheten med stöd av meddelarfriheten.

Principen bidrar till ett mer öppet debattklimat i samhället samt gör att människor i högre grad kan känna förtroende för myndigheter och andra institutioner.

Med insyn ökar både rätts säkerheten och effektiviteten eftersom myndigheternas arbete kan komma att granskas av till exempel journalister.

Konferensdeltagarna:

- ✨ Det är viktigt med bra kommunikationsplaner och policys både för den externa och interna kommunikationen. Tydliga rutiner för hur kommunikationen ska gå till ökar både effektiviteten internt och trovärdigheten externt.
- ✨ En bra ärendehantering och effektiv sekretessprövning underlättar för alla. Målet är att vara så transparent som det är möjligt utan att för den skull bryta mot sekretessbestämmelserna.
- ✨ Bra kommunikation ger goda förutsättningar för att internt dela information på intranät, underlätta enskilda medarbetares kompetensutveckling och underlätta för nya medarbetare att bli trygga i sin yrkesroll.
- ✨ När det gäller efterfrågan på information från externa aktörer kan det kännas tryggt om du vet vad du ska/kan svara när en journalist begär ut handlingar eller ställer frågor om en pågående granskning.

5 Respekt

– den offentliga makten ska utövas med respekt för människors frihet och lika värde.

Jämlikhet, jämställdhet, medmänsklighet och integritet är nyckelord för dig som arbetar i medborgarnas tjänst. Du ska utöva din offentliga makt utan diskriminering och med respekt för att människor är olika.

”Genom att skicka enkäter till tillsynsobjekten kan vi själva se om vi har lyckats arbeta med ett respektfullt bemötande.”
(röst på konferens)

Nationell rätt, folkrätten och internationella avtal tar alla avstamp i de mänskliga och grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt svensk grundlag råder ett strikt förbud mot diskriminering. Som arbetsgivare har staten lovat föregå med gott exempel. Diskrimineringslagen ska motverka diskriminering och bidra till likabehandling. Kön, religion, etnisk tillhörighet, sexuell läggning, ålder eller funktionshinder ska inte spela någon roll. Den som ger information och råd till allmänheten får inte diskriminera någon som har rätt till service.

Ett respektfullt bemötande kräver förståelse för att synen på vad som är personlig integritet kan variera mellan individer. En del lägger ut hela livet på bloggar och liknande, medan andra vill att personlig information ska förbli privat. Enligt Europakonventionen är staten skyldig att skydda och respektera människors privat- och familjeliv. Rätten kan begränsas med hänsyn till landets säkerhet, ekonomi och för att förebygga brott.

Utbytet av personuppgifter mellan myndigheter är följaktligen fortsatt återhållsam på grund av integritetsskäl då risken för en obehörig spridning av personuppgifter antas öka. De undantag som görs regleras i offentlighets- och sekretesslagen. När undantag görs anses samhällsintresset vara viktigare än människors personliga integritet.

Det finns många bestämmelser om vilka förutsättningar som ska gälla för att en myndighet ska lämna uppgifter till en annan myndighet. Men i en tid när trenden är att öka samarbetet mellan myndigheter och vinsterna av samarbetet är omfattande torde fler samarbetsprojekt bli aktuella.

Konferensdeltagarna:

- ☀️ Det är ofta svårt att avgöra när det är rätt att inskränka människors rätt. Lättare är det att bemöta människor med en positiv attityd. Genom att vara påläst och förberedd, tydlig och lyhörd är det lättare att leva upp till kravet på respektfullt bemötande.
- ☀️ Behandla människor professionellt och ta alltid hänsyn till den aktuella situationen. Ta dig tid att lyssna och förstå. Respekt leder till ökat självförtroende och ökad lojalitet.
- ☀️ Före, under och efter tillsyn kan vi följa upp vårt eget bemötande genom enkäter och checklistor!

6 Effektivitet och service

– verksamheten ska bedrivas så billigt och med så hög kvalitet som möjligt med givna resurser.

Det ligger i sakens natur att det kan vara svårt att nå målen effektivitet och hög servicegrad samtidigt. Lättillgänglig och bra information om verksamheten kan bidra till att det blir möjligt.

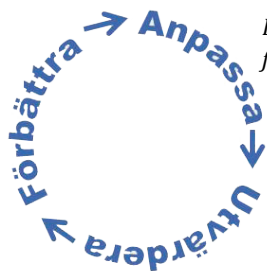
”Gör rätt från början och gör det lätt att göra rätt!”
(röst från konferens)

Den som leder en myndighet ska se till att arbetet drivs effektivt. Ledningen ska också se till att den redovisning som myndigheten lämnar är korrekt och pålitlig. Myndigheterna är skyldiga att ge service. Människor som kontaktar en myndighet ska få ett svar. Ingen ska behöva ringa eller skriva till myndigheten flera gånger för att få kontakt. Myndigheter har plikt att aktivt informera om vilka rättigheter och skyldigheter som gäller för personen ifråga. En myndighet ska ge service men inte i en sådan omfattning att den kan börja uppfattas som partisk.

Samarbete mellan olika myndigheter ger ofta mer valuta för skattebetalarnas pengar. När till exempel Skolinspektionen och Socialstyrelsen arbetade tillsammans för att utöva tillsyn av skolhälsovården, gjordes det utifrån ett helhetsperspektiv till gagn för både kvalitets- och effektivitetsmål. Att hitta synergivinster i den offentliga förvaltningen är ett prioriterat mål för politiker oavsett partitillhörighet. Sverige står för en demografisk utmaning när färre ska försörja fler och skattepengarna ska räcka för en god och trygg samhällsservice för alla.

Konferensdeltagarna:

- ☀️ Att förbereda tillsynsaktiviteter kan bidra till effektivitetsvinster. Att förbereda dem som ska granskas med hjälp av internetbaserade verktyg kan medföra att tillsynen går fortare och med högre kvalitet.
- ☀️ Gör det lätt att göra rätt för dem du arbetar tillsammans med och våga prioritera de mest väsentliga arbetsuppgifterna.
- ☀️ Med ökad tydlighet och tillgänglighet ska medborgarnas och tillsynsobjektens kontakter med myndigheten gå snabbt och lätt. Det ska till exempel vara begripliga webbformulär och lättanvända e-tjänster.
- ☀️ Samverka inom och mellan myndigheter när tillfälle ges.
- ☀️ Kommunicera utredningar med tillsynsobjekt för att säkerställa korrekt beslutsunderlag och resultat.



*En modell att arbeta efter
för att ständigt bli bättre på tillsyn.*

Framtidsplanering

– Tillsyn - en föränderlig uppgift i offentlig förvaltning (nyhetsartikel)

Av- och omregleringar, nya EU-direktiv, myndigheters utvecklingsarbete samt kommersiella marknadsaktörers kvalitets- och certifieringssystem. Alla påverkar de tillsynsverksamheten.

- Senast har ändringarna i plan- och bygglagen fört med sig ändringar på tillsynsområdet. Och på arbetsmiljöområdet ser en utredare över om administrativa sanktioner kan ersätta straffrättsliga anktioner, säger Jonas Jarefors, departementssekreterare på enheten för statlig förvaltning. Enheten flyttade till Socialdepartementet från Finansdepartementet vid årsskiftet 2011. Civil- och bostadsminister Stefan Attefall är i sin roll, som ansvarigt statsråd för förvaltningspolitik, även minister för generella tillsynsfrågor.

Enheten för statlig förvaltning arbetar nära alla departement. Tillsynsfrågorna har successivt kommit att bli mer prioriterade av regeringen. Den som är proaktiv har också större chans att göra en lyckad anpassning än den som anpassar sig passivt och retroaktivt.

- Regeringen är medveten om vikten av tillsynsfrågorna. Många EU-regelverk får förvaltningspolitiska konsekvenser även i praktiken, säger Jonas Jarefors som var ansvarig handläggare för regeringens tillsynsskrivelse "En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn" (skr. 2009/10:79).

Någon allmän tillsynslag blev det inte. Spännvidden mellan olika verksamheter, områden och uppgifter var för stor, liksom verksamhetens olika grad av komplexitet. Men det finns en ambition att driva utvecklingen framåt.

- Vi arbetar för så enhetliga regelverk som möjligt. Målet är och förblir större enhetlighet och större samverkan mellan olika tillsynsutgivare, säger Jonas Jarefors, som påminner om att tillsynen, och möjligheten att göra den på ett bra sätt, beror på det regelverk som gäller för respektive område. Det är sällan framgångsrikt att fokusera på tillsynen som isolerad företeelse.

Beslut på EU-nivå driver också på.

- Tjänstedirektivet, som vi i Sverige lyckades införa utan förseningar, innebar krav på mer samverkan mellan myndigheter både inom Sverige och med motsvarigheter i andra EU-länder, säger Jonas Jarefors.

Mandat och ansvarsfördelning, som svarar på frågan vem och varför tillsynen görs, ska vara tydliga. En centralisering sker på en rad områden just för att förtydiga mandatet, hitta skalfördelar, skapa bättre förutsättningar och säkerställa en enhetlig rättstillämpning. En trend, enligt Jarefors, är att tillsynen flyttar en nivå upp när en centralisering sker gradvis. Tillsynsfunktioner flyttar från kommuner till länsstyrelser och från länsstyrelser till nationell nivå. Djurskydd utövas inte längre av 290 kommuner utan av 21 länsstyrelser. På motsvarande sätt har tillsynen över socialtjänsten flyttats till Socialstyrelsen från länsstyrelserna.

En annan fråga är vilken typ av tillsyn som staten ska stå för och vilka områden som ska granskas utifrån en parlamentarisk utgångspunkt. När det gäller tillverkning av varor och tjänster som produceras för en global marknad blir det allt vanligare med internationella kvalitetssystem, certifieringar och ackrediteringar .

CE-märkningar är viktiga då det finns ett stort marknadsföringsvärde i själva CE-märket som är synligt och kommunicerar dess bakomliggande granskning, mer än vad man kommunicerar en tillsyn.

- Ackreditering kan ses som en sorts marknadsanpassad tillsyn, säger Ingrid Gustafsson, doktorand vid Förvaltningshögskolan där forskning om granskning, tillsyn och utvärdering görs. Hon har valt att följa verksamheten vid myndigheten Swedac, Styrelsen föra ackreditering och teknisk kontroll, där hon kan studera utvecklingen på nära håll. Globalisering och internationell konkurrens har bidragit till att internationella standarder får allt större betydelse vid tillverkning och försäljning av varor och tjänster.
- Utvecklingen mot fler internationella standarder sker i det tysta på många områden. Det är en konsekvens av ökad global handel med varor och tjänster. Men för man in kommersiella värden för att säkerställa kvalitet med mera kan andra demokratiska värden komma att sättas på spel, säger Ingrid Gustafsson, som påpekar att det än så länge saknas forskning om implikationerna av ett ökat användande av internationella standarder som reglering av svenska myndigheter.

- Standarder har hög legitimitet, men vill du klaga eller ställa någon till svars kan det till exempel vara svårt att veta av vem som du ska utkräva ansvar. Resurstarka intressenter har ett inflytande i standardiseringsorganisationerna, på ett sätt som de inte har i ett vanligt, demokratiskt system där regler fattas i nationella parlament, säger Ingrid Gustafsson.

Det finns en föreställning att marknaden alltid skapar effektiva lösningar, men när det gäller organisation väcker utvecklingen en rad frågor: Istället för en kontrollnivå kan flera nya uppstå. Ingrid Gustafsson nämner Bilprovningen som ett exempel. Nya företag som ska verka på marknaden ska ackrediteras, varje bilprovningsstation ska vara godkänd och varje yrkesman ska vara certifierad.

- Hur effektiv blir den nya strukturen? Det är befogat att ställa den frågan, säger Ingrid Gustafsson.

Ellen Karlberg

Slutord

Inför det kommande verksamhetsåret vill Tillsynsforums styrgrupp uppmantra till en strukturerad diskussion på respektive tillsynsmyndighet. Hur kan den statliga värdegrunden vara ett stöd i det vardagliga arbetet? Och hur kan samarbete med andra med beröringspunkter bli verklighet. Den som hittar synergier bidrar med utveckling!

Det finns ännu ingen allmän utbildning för tillsynstjänstemän, istället är kunskapen om tillsynsfrågor ofta förvärvat genom erfarenhet och praxis

För nya medarbetare går det lättare att, med utgångspunkt i den statliga värdegrunden, förstå syftet med lagar och regleringar på olika områden och förstå vad tillsynen har för funktion.

Myndigheternas uppdrag och tillsynsfunktion, organisation och mandat skiljer sig avsevärt mellan olika slags myndigheter, men istället för att leta olikheter finns det mycket att hämta i likheterna. Myndigheternas medarbetare bemöter människor, myndighetskollegor och medborgare. Bemötandet bör ske med respekt och med kunskap om vilka demokratiska värden som myndigheten företräder.

Det ska finnas en saklig grund för varje granskning.

En checklista före, under och efter tillsynen, kan vara ett sätt att synliggöra både vad som är viktigt och vad som ska prioriteras och vilka risker som föreligger under processens gång.

Ett sätt att gå vidare med tillsynen är att följa vad som händer på Tillsynsforums webb och även hämta inspiration av redan utarbetade riktlinjer för medarbetare vid opartisk granskning.

Tillsynsforums styrgrupp genom ordförande

Anne-Marie Qvarfort

Generaldirektör Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

